Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria

Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas

N.º 14 zk.
ENERO-JUNIO
URTARRILA-EKAINA
2018

AZTERLANAK / ESTUDIOS

Daniel Innerarity
La Administración de la Democracia

Federico A. Castillo Blanco
La problemática reversión de los servicios públicos locales a la gestión directa

David Aguado García
Analítica de recursos humanos: explorando oportunidades a partir del Big Data *y la práctica del* Human Resources Analytics

Leonardo Gatica Villarroel y Roberto Lagos Flores
Recursos humanos en la gestión municipal chilena: apuntes de su estado actual

BERRIKUNTZA eta JARDUNBIDE EGOKIAK / INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS

Mario Alguacil Sanz
Gestión de la transparencia en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA / ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO

Manuel Valín López
Apuntes sobre el Delegado de Protección de Datos en la Administración General de Euskadi

JURISPRUDENTZIA / JURISPRUDENCIA

César Gallastegui Aranzabal. Deustuko Unibertsitatea/Universidad de Deusto

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA / SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J.L. (2018)
Aprender en las organizaciones de la era digital
(Errezentsioa / Recensión: Joaquín Gairín Sallán)

Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2018)
La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración
(Errezentsioa / Recensión: Adela Mesa del Olmo)

Novedades bibliográficas

Irispide irekiko politika eta egile-eskubideak

Aldizkari honek berehalako irispide irekian eta testu osoarekin eskaintzen ditu bere edukiak, ikerketaren emaitzetarako irispide librearen politikak ezagutza-trukea maila globalean areagotzen duelako printzipioan oinarrituta. Erabiltzaileek aldizkari honetako artikuluen testu osoak irakurri, deskargatu, kopiatu, banatu, inprimatu, bilatu edo lotu ditzakete, aurretik editorearen edo egilearen baimenik eskatu gabe. Hori bat dator «Budapest Open Access Initiative» (BOAI) delakoak irispide irekiaz egindako definizioarekin.

IVAPek kontserbatu egiten ditu argitaraturiko lanen ondare-eskubideak (copyright), eta lan horien berrerabilpena baimentzen eta sustatzen du, BY-NC-ND erabilera-lizentziaren pean.

Lanak aldizkariaren edizio elektronikoan argitaratzen dira, Creative Commons-en BY-NC-ND lizentziaren pean. Lanak kopiatu, erabili, zabaldu, transmititu eta erakutsi daitezke, honako baldintza hauek beteta: 1) egiletza eta argitalpenaren jatorrizko iturria aipatzea (aldizkaria, argitaletxea eta lanaren URLa); 2) helburu komertzialetarako ez erabiltzea; 3) erabilera-lizentzia eta berorren espezifikazioak aipatzea.

Política de acceso abierto y derechos de autor

Esta revista proporciona sus contenidos en acceso abierto inmediato y a texto completo, bajo el principio de que permitir el acceso libre a los resultados de la investigación repercute en un mayor intercambio del conocimiento a nivel global. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos en esta revista sin pedir permiso previo del editor o el autor. Esto está de acuerdo con la definición BOAI de acceso abierto.

El IVAP conserva los derechos patrimoniales (copyright) de las obras publicadas, y favorece y permite la reutilización de las mismas bajo la licencia de uso BY-NC-ND.

Las obras se publican en la edición electrónica de la revista bajo una licencia Creative Commons BY-NC-ND. Se pueden copiar, usar, difundir, transmitir y exponer públicamente siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se usen para fines comerciales; 3) se mencione la existencia y especificaciones de esta licencia de uso.

El Instituto Vasco de Administración Pública no se identifica con los juicios y opiniones de los autores reproducidos en esta Revista

ISSN: 2173-6405
e-ISSN: 2531-2103
Lege gordailua/Depósito legal: BI - 247-2011

Diseinua/Diseño: Voice

Fotokonposaketa/Fotocomposición: Ipar, S.Coop.
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erredakzio-kontseilua
Consejo de redacción

Presidentea/Presidente

JOSÉ MARÍA PEIRO SILLA
Catedrático de Psicología Social y de las Organizaciones de la Universidad de Valencia

Bokalak/Vocales:

Fulgencio ALEDO AMORÓS
Licenciado en Psicología. Secretario de Coordinación y Gestión del IVAP. Presidente del Comité Deontológico del Colegio Oficial de Psicólogos de Álava

José Luis ÁVILA ORIVE
Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

Juan María BARASORDA GOICOECHEA
Licenciado en Derecho. Director de Función Pública del Gobierno Vasco

Juan Bautista DELGADO GARCÍA
Doctor en Economía de la Empresa. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Burgos

Jesús M.ª IMAZ MANZANOS
Licenciado en Psicología. Responsable del Servicio de Calidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Doctor en Derecho. Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local. Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Jon LANDETA RODRÍGUEZ
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Enrique SACANELL BERRUECO
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Evaluador senior de la Fundación Vasca para la Calidad (EUSKALIT). Consultor independiente

Manuel VILLORIA MENDIETA
Doctor en Derecho. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos

Idazkaritza teknikoa (lanak nori bidali)/ Secretaría técnica (envío de trabajos)

Ainhoa Urien Martin
(rvgpop@ivap.eus)

Harpidetza/Suscripciones

argitalpenak-ivap@ivap.es

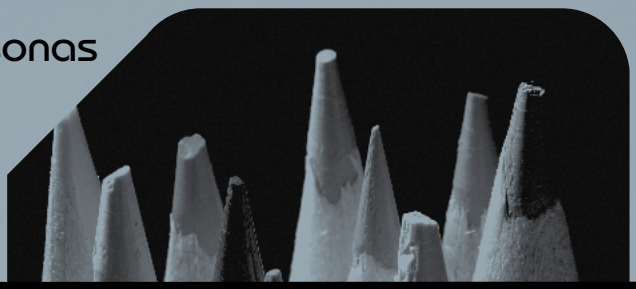
Aholku-Kontseilua
Consejo Asesor

Juan Ignacio Apoita Gordo (Human Age Institute).
David Arellano Gault (CIDE, México)
Sabino Ayestarán Etxeberria (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea).
Íñigo Bilbao Oleaga (Ayuntamiento de Getxo)
Xavier Boltaina Bosch (Universitat de Barcelona).
Julia Bosse (EIPA Barcelona)
Josefa Cantero Martínez (Universidad de Castilla La Mancha).
Agustí Cerrillo Martínez (Universitat Oberta de Catalunya)
Javier Cuenca Cervera (Universidad de Valencia)
Marco Depolo (Università di Bologna)
Manuel Fernández Ríos (Universidad Autónoma de Madrid).
Joaquín Gairín Sallán (Universitat Autònoma de Barcelona).
Carlos García Rivero (Universidad de Valencia).
Mikel Gorriti Bontigui (Gobierno Vasco)
Alexander Heichlinger (EIPA Barcelona)
Santiago Larrazábal Basáñez (Universidad de Deusto)
José Antonio Latorre Galicia (Diputación de Alicante)
Julia López López (Universitat Pompeu Fabra).
Paulo Renato Lourenço (Universidade de Coimbra)
Luis Francisco Maeso Seco (Universidad de Castilla La Mancha).
Sigmar Malvezzi (Universidade de São Paulo)
Isabel Martínez Díaz de Zugazua (UNED)
Maite Martínez González (Universitat Autònoma de Barcelona)
Rafael Martínez Martínez (Universitat de Barcelona)
Rafael Martínez Puon (Uni. Nacional Autónoma de México)
Vicente Martínez Tur (Universidad de Valencia).
Joan Mauri Majós (Universitat de Barcelona).
Miren Jaione Mondragón Ruiz de Lezana (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea).
Henry Alberto Mosquera Abadía (Universidad del Valle, Colombia)
Lourdes Munduate Jaca (Universidad de Sevilla).
Joseba Pérez de Heredia Arbígano (Diputación Foral de Álava)
Guy Peters (University of Pittsburgh).
Pilar Pineda Herrero (Universitat Autònoma de Barcelona).
Katia Puente-Palacios (Universidade de Brasília)
Carles Ramió Matas (Universitat Pompeu Fabra).
José Ramos López (Universidad de Valencia).
Martin Razquin Lizarraga (Universidad Pública de Navarra)
Susana Rodríguez Escanciano (Universidad de León).
Remedios Roqueta Buj (Universidad de Valencia).
Miquel Salvador Serna (Universitat Pompeu Fabra).
Juan Ignacio Sánchez (Florida International University)
Joan Subirats Humet (Universitat Autònoma de Barcelona)
Itxaso Trigueros Rojo (Ayuntamiento de Galdakao)
Imanol Ulacia Aramendi (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea).
Gracia Vara Arribas (EIPA Barcelona)
Aurelio Villa Sánchez (Universidad de Deusto)

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria

Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas



AURKIBIDEA
SUMARIO

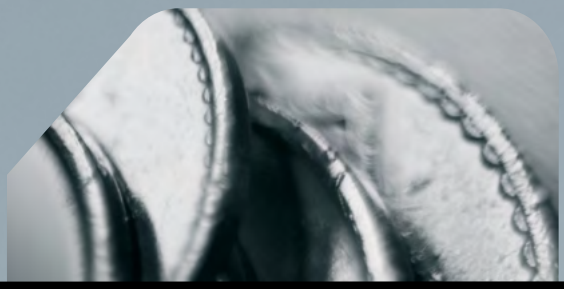
AZTERLANAK/ESTUDIOS

pág. 8 **Daniel Innerarity**
La Administración de la Democracia

pág. 14 **Federico A. Castillo Blanco**
La problemática reversión de los servicios públicos locales a la gestión directa

pág. 36 **David Aguado García**
Analítica de recursos humanos: explorando oportunidades a partir del Big Data *y la práctica del* Human resources analytics

pág. 52 **Leonardo Gatica Villarroel y Roberto Lagos Flores**
Recursos humanos en la gestión municipal chilena: apuntes de su estado actual





BERRIKUNTZA eta JARDUNBIDE EGOKIAK/ INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS

pág. 72 **Mario Alguacil Sanz**
Gestión de la transparencia en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA/ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO

pág. 92 **Manuel Valín López**
Apuntes sobre el Delegado de Protección de Datos en la Administración General de Euskadi

JURISPRUDENTZIA/ JURISPRUDENCIA

pág. 108 **César Gallastegi Aranzabal**
Deustuko Unibertsitatea/Universidad de Deusto

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA/ SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

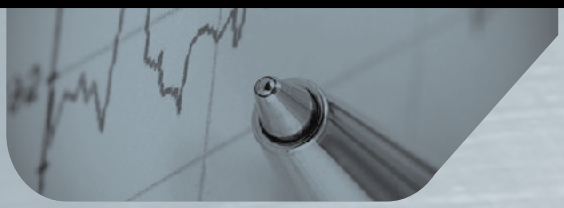
pág. 118 **Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J.L. (2018):** *Aprender en las organizaciones de la era digital.* (Errezentsioa / Recensión: Joaquín Gairín Sallán)

pág. 120 **Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2018):** *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración.* (Errezentsioa / Recensión: Adela Mesa del Olmo)

pág. 122 *Novedades bibliográficas*

pág. 130 PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK/ NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

pág. 138 PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZIPIO ETIKOAK PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS



IVAP



AZTERLANAK
ESTUDIOS

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
IVAP



1 **Daniel Innerarity**
La Administración de la Democracia
Administration of Democracy

2 **Federico A. Castillo Blanco**
La problemática reversión de los servicios públicos locales a la gestión directa
The Problematic Reversion of Local Public Services to Direct Management

3 **David Aguado García**
Analítica de recursos humanos: explorando oportunidades a partir del *Big Data* y la práctica del *Human Resources Analytics*
Exploring Opportunities from Big Data and the Practice of Human Resources Analytics

4 **Leonardo Gatica Villarroel y Roberto Lagos Flores**
Recursos humanos en la gestión municipal chilena: apuntes de su estado actual
Human Resources in the Chilean Municipal Administration: Curren State of Affairs

AZTERLANAK
ESTUDIOS

LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEMOCRACIA
ADMINISTRATION OF DEMOCRACY

Daniel Innerarity
Professor of Political Philosophy
University of the Basque Country / Ikerbasque Foundation of Science / European University Institute of Florence
Instituto de Gobernanza Democrática
dinner@ikerbasque.org

Recibido: 23/4/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Idatziak demokraziaren azpiegitura burokratiko gisa deskribatzen du administrazioa, non dimentsio biek, bai administrazioak, bai herritarrek elkarrekiko harremanean eta elkarbizitzan diharduten. Administrazioak egonkortasun administratiboa eskaintzen du, prozedura konplexuak egituratzen dituen gizarte-kohesiorako elementua izateaz gain. Ildo horretatik, egileak administrazioaren izaera apolitikoaren aldeko apustua egiten du. Hala ere, ezin da ahantzi administrazioa herritarren zerbitzura dagoela eta politikariak herritarren ordezkariak direla; eta demokrazia batean politikariek herritarren ordez baino ez dutela agintzen. Hortaz, administrazioak eta herritarrek etengabeko oreka baten egon behar dute, eta, agian, orain izan daiteke administrazioa herritarren behar berriei egokitzeko unea.

Resumen: El artículo describe la administración como una infraestructura burocrática de la democracia donde ambas dimensiones, la administración como la ciudadanía están en una intrínseca interrelación y convivencia. La administración ofrece una estabilidad administrativa además de ser un elemento de cohesión social que estructura procedimientos complejos. En este sentido el autor apuesta por el carácter apolítico de la administración. Sin embargo, no se debe olvidar que la administración está al servicio de la ciudadanía cuyos representantes son los políticos, aunque en una democracia no mandan éstos sino representativamente. Por consiguiente, la administración y la ciudadanía deben de permanecer en continuo equilibrio donde quizás sea ahora el momento en el que la administración se deba adaptar a las nuevas necesidades de la ciudadanía.
Palabras clave: administración pública; burocracia; aprendizaje organizacional; análisis institucional.

Abstract: The article describes the administration as a bureaucratic infrastructure of democracy where both dimensions, administration and citizenship are in an intrinsic interrelation and coexistence. The administration offers administrative stability as well as being an element of social cohesion that structures complex procedures. In this sense the author stands up for the apolitical nature of the administration. However, it should not be forgotten that the administration is at the service of the citizenship whose representatives are the politicians, although in a democracy they are in charge only representatively. Therefore, the administration and the citizenship must remain in a continuous equilibrium where perhaps now is the moment in which the administration must adapt to the new needs of the citizenship.
Keywords: public administration; bureaucracy; organizational learning; institutional analysis

Núm. 14 zk./2018. Págs. 8-13 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario

Introducción.—1. La racionalidad administrativa.—2. Administración y sociedad.—3. La burocracia y la política.—4. Una administración inteligente.

Introducción

La administración es todo aquel conjunto de actividades públicas fuera de la legislación, la actividad judicial y el gobierno. Como sentenció Max Weber: «en su forma cotidiana, el poder es administración» (1956, 126). Estas formas administrativas de gobierno, gestión pública, prestación de servicios y asistencia no parecen demasiado relevantes para la democracia, si tenemos en cuenta la poca atención que le prestan los teóricos de la democracia y las escasas ambiciones normativas del derecho administrativo. Se diría que son actividades importantes para la gente pero no lo son tanto a la hora de juzgar la calidad de una democracia. Para enjuiciar el valor de un sistema democrático parecen más importantes los sistemas de representación o el modo como gobierna el poder ejecutivo. Esta desatención hacia el significado democrático de la administración restringe el concepto de democracia a sus aspectos más extraordinarios y ostentosos, mientras que la relación cotidiana entre la ciudadanía y las administraciones sería democráticamente neutra o irrelevante. Propongo, por el contrario, llamar la atención sobre lo que podríamos llamar la infraestructura burocrática de la democracia. Esta dimensión prosaica de la democracia es fundamental y en ella se decide la calidad de nuestra democracia al menos tanto como en la legislación o el gobierno propiamente dichos.

1. La racionalidad administrativa

La administración es un asunto que debe ser juzgado por la ciudadanía, para lo cual es necesario comprenderla, que no es solo saber cómo funciona sino estar en condiciones de valorar si funciona adecuadamente. Pero se trata de una institución mal entendida y nuestra relación con ella está abarrotada de lugares comunes. Una de las dificultades para llevar a cabo esa tarea de enjuiciar a la administración procede del hecho de que la burocracia esté llena de connotaciones negativas, en un doble y opuesto sentido: como impotente y como omnipotente. Resulta por lo menos curioso la fuerza con que han ocupado el espacio de la crítica a la burocracia dos acusaciones de signo contrario que solo comparten la falta de matices: tenemos por un lado las críticas a la ineptitud de la burocracia (irreformabilidad, crecimiento ilimitado, dispendio) y por otro la crítica a su excesivo control (de lo que son un ejemplo paradigmático Foucault 1975 y Agamben 1998). ¿En qué quedamos, en que la administración no puede nada o en que puede demasiado?

Mi hipótesis, en cambio, es que debemos ponderar con menos dramatismo el significado político de la administración. Tal vez haya llegado el momento de redescubrir la burocracia y su sentido democrático (Olsen 2006). Nos podemos permitir la crítica a la burocracia porque la burocracia se ha convertido en algo normal y porque en una democracia el comportamiento de las administraciones está sometido al escrutinio público. Lo que no podemos es desconocer su lógica y qué debemos esperar de ella en una sociedad democrática.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 8-13 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

¿Para qué sirven entonces las instituciones y cuál es la lógica institucional? La burocracia es la forma de legitimar el tránsito de una administración personal a una administración pública. Donde había decisiones personales, tenemos ahora rutinas, protocolos, procedimientos, es decir, formas de decidir que tienen un carácter previsible, calculable, no arbitrario, ni improvisado. Esto significa que se reduce el ámbito de las posibles opciones a un limitado elenco de procedimientos de acuerdo con los asuntos de que se trate. De este modo puede decirse que la primera función de las instituciones es reducir la complejidad, posibilitar las decisiones humanas también en condiciones de racionalidad limitada. En su célebre libro sobre la conducta administrativa, Herbert Simon identificaba como la prestación central de las organizaciones formales la descarga frente a la complejidad de las decisiones (Simon 1947). En la medida en que las instituciones presentan como evidente lo que no lo es, además de exonerarnos de la obligación de decidir en todo momento, proporcionan a las decisiones adoptadas una legitimidad espontánea.

Con todo lo positivo y lo negativo que esto implica, las instituciones estabilizan. La estabilidad de las instituciones no es debida primariamente a una deliberada voluntad de favorecerla, sino a un mecanismo elemental y a la necesidad cuasi instintiva por la que los seres humanos se protegen del exceso de complejidad. Las instituciones orientan pero gracias a que limitan el ámbito de las opciones posibles que los individuos tienen a su disposición. La oferta de estabilidad no es un bien menor, especialmente en momentos de cambio acelerado o de incertidumbre general.

La administración reduce la complejidad pero puede también aumentarla. La Administración Pública se enfrenta siempre a una paradoja: por un lado, permite a los seres humanos emprender una serie de tareas colectivas coordinadas de las que serían incapaces individualmente o en pequeños grupos; por otro, son instrumentos de tal complejidad que apenas pueden ser controlados por quienes los ponen en marcha. Las administraciones desarrollan su vida propia sin que nadie pueda controlarlas. El desafío de todas las estrategias de gobernanza administrativa o de reforma de la administración consiste en cómo conseguir que la administración no termine capitulando frente a la propia complejidad, que la lógica de no ser algo disponible y modificable arbitrariamente, que caracteriza a toda realidad administrativa no acabe siendo una inercia ingobernable o en un entramado que impide cualquier reforma.

2. Administración y sociedad

En una sociedad democrática la administración es un instrumento del parlamento y del gobierno, pero no solo eso; es además un elemento de integración social, no únicamente en periodos de grave crisis. También bajo condiciones de estabilidad democrática asegura la cohesión social. Para ilustrar este punto, James G. March y Herbert Simon introdujeron un concepto de administración como sistema abierto de participantes y relativizaron la distinción entre miembros y no miembros de la administración (March / Simon 1958). Una administración integradora puede ser considerada como el concepto más adecuado de administración democrática en la medida en que la entiende como un sistema abierto que introduce en su lógica la influencia que en ella pueda ejercer la sociedad civil.

Donald J. Kingsley propuso el concepto de «burocracia representativa» para aludir a una forma inclusiva de entender la administración (Kingsley 1944). Este concepto puede entenderse como un modo de implicar a la ciudadanía en una estrategia que va más allá de la cooperación entre las administraciones. Los modernos sistemas de gobierno y administración no se pueden permitir el lujo de prescindir de una parte significativa de su ciudadanía a la hora de gestionar los asuntos públicos. La competencia técnica de las administraciones no es suficiente y, además, no está claro que dicha competencia esté siempre y necesariamente en las administraciones. En una sociedad del conocimiento, con inteligencia distribuida, hay que movilizar el conocimiento y las competencias sociales (que se expresa en ocasiones también bajo la forma de resistencia y proteta). El servicio público también ha de ser representativo de la sociedad a la que sirve, no puede ser un cuerpo absolutamente separado de su sociedad. Los ciudadanos deben poder identificarse también con su administración y tener algún tipo de incidencia en ellas.

La administración sirve a la sociedad y hay muchas maneras de expresar esta finalidad. En ocasiones es deseable la participación y la implicación ciudadana directa, pero el modo en el que habitualmente se realiza esa conexión entre administración y sociedad se expresa en el concepto de responsabilidad o, mejor, en la tensión entre autonomía y responsabilidad.

La primera y más inmediata responsabilidad de la administración —de carácter interno— debe ser dar cuentas ante aquellas instancias encargadas de su control, como el parlamento, los tribunales de cuen-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 8-13 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

tas, los servicios superiores, las comisiones éticas... En este ámbito intervienen valores como la efectividad, las reglas formales de la jerarquía, la legalidad y el control financiero. Además de estos controles, está el ethos personal de los miembros de la administración y todos los criterios éticos de integridad recogidos en sus códigos. Hacia fuera estaría todo el ámbito de la opinión pública, la obligación de informar y la transparencia. La administración debe estar organizada de tal manera que permita el desempeño efectivo de sus tareas y que ese desempeño sea socialmente controlable. Todo ello se sintetiza en una ética de la responsabilidad de los miembros de la administración, la conciencia de que administran recursos en nombre de un tercero, de la sociedad, y que deben dar cuenta de ello tanto a las instituciones internas que velan por ello en la propia administración como de cara a la opinión pública.

Conviene tener en cuenta que todo esto se lleva a cabo en el seno de una institución que debe conjugar autonomía y responsabilidad. En la administración hay grupos que trabajan con su propia lógica profesional y que se ocupan fundamentalmente del aspecto «objetivo» de las tareas públicas, del saber experto que permite asegurar la viabilidad, seguridad o consistencia de ciertas obras públicas, por ejemplo, pero que están hasta cierto punto distanciados de la dimensión política que todo ello implica. Ahora bien, una administración pública en una democracia tiene que considerar también otros aspectos menos técnicos y más «subjetivos», como la participación o la trasparencia. Son exigencias que tienen que ver con el carácter público de la administración en una democracia.

Ese carácter público y abierto de la administración plantea también muchos dilemas, como la protección de datos o el aseguramiento de la representatividad en la participación teniendo en cuenta que las capacidades de influencia no están organizadas igualitariamente, la protección de los intereses públicos frente a los particulares, que no sea capturada por los grupos de intereses, la viabilidad técnica o económica de las iniciativas surgidas de la ciudadanía, de manera que la administración no renuncie a sus propias responsabilidades.

3. La burocracia y la política

Con la creación de la administración moderna se disolvió el sistema de poder personal propio de la Europa feudal, así como las diversas formas de control tribal. La delegación de poder y recursos significó la creación de un nuevo grupo profesional, los funcionarios. Woodrow Wilson, uno de los principales teóricos de las modernas administraciones consideraba que la realidad de una administración responsable se debía a dos cosas: a la profesionalidad del personal y a la separación entre política y administración (1887). Desde entonces se formuló una diferencia y una tensión entre burocracia y política, entre funcionarios y políticos que no ha dejado de caracterizar a nuestros sistemas políticos.

Unos de los procedimientos mediante el cual las sociedades modernas proporcionan un equilibrio entre estabilidad y cambio es precisamente esta separación de política y administración. Las rutinas administrativas velan por la continuidad aunque haya cambios de gobierno, se encargan de que también en tiempos de inestabilidad política se recojan las basuras, se abran las escuelas y funcionen las urgencias de los hospitales.

En principio, la administración en una democracia debe ser apolítica. Las decisiones propiamente administrativas no deben ser adoptadas con criterios políticos, del mismo modo que no tendría sentido que nuestra posición ideológica como ciudadanos influya en el comportamiento de los funcionarios con los que tenemos que relacionarnos. En la función pública debe regir un sistema de mérito y profesionalidad, no los intereses partidistas o sindicales. La separación de política y administración es una conquista del estado de derecho y la democracia representativa. Por supuesto que en una democracia todo el poder procede del pueblo y la administración debe ser responsable ante él. Pero esta responsabilidad sería imposible si no dispusiera al mismo tiempo de una correspondiente autonomía, frente al sistema político pero también autonomía de cada una de las unidades que constituyen la administración. Es verdad que la delegación de poder a la administración es un riesgo para la democracia, pero, como aseguraba Wilson (1887), en el poder no hay ningún peligro mientras no sea irresponsable.

Ahora bien, una democracia es un sistema en el que no son los expertos quienes tienen la última palabra, sino la ciudadanía, lo que se traduce en el hecho de que por encima de la administración están los políticos, es decir, aquellos que nos representan. Para quien tenga una concepción demasiado elevada de la competencia técnica no dejará de ser un escándalo que el hecho de que para ser ministro o director general y dirigir a la administración no se deba disponer de ninguna calificación específica, pero conviene que no perdamos de vista la profunda razón democrática de todo ello: en una democracia no mandan los expertos sino, representativamente, la ciudadanía.

En una sociedad democrática esta zona de contacto entre técnicos y políticos es también una zona polémica. Quien dirige políticamente a la administración tiene el derecho y la responsabilidad de configurar ese espacio con criterios políticos, pero también es un indicio de mala gestión que demasiados puestos de la administración se conviertan en botines del partido que ha vencido las elecciones. Una administración de una sociedad democrática tiene que articular equilibradamente los criterios técnicos y políticos, la imparcialidad de los procedimientos y el respeto a la voluntad política que se exprese en cada momento. Pensemos en la pesadilla que sería una administración que despreciara los procedimientos, que prefiriera a los diletantes que a los expertos, que no documentara sus decisiones, que cambiara arbitrariamente de criterio. Pero también lo sería una administración que no conociera ninguna excepción a las reglas, que no tuviera ninguna sensibilidad para percibir que las reglas se han alejado de la realidad, cuya atención a los detalles le hiciera perder de vista los grandes contextos.

En última instancia, el roce entre los criterios administrativos y las directivas políticas es beneficioso para ambos. Podríamos sintetizarlo en la idea de que la administración corrige la frivolidad de los políticos y los políticos corrigen el conservadurismo de los funcionarios. Cuando hablamos de autonomía de la administración o de primacía de la política no estamos propiamente hablando de una estricta separación o de una rígida jerarquía, sino de dos dimensiones de la gobernanza democrática que deben ser armonizadas. Una cosa es que los partidos políticos no instrumentalicen la administración y otra que la administración no pueda expresar de algún modo la voluntad política de cada situación.

4. Una administración inteligente

En sus orígenes, la burocracia fue diseñada como un conjunto de procesos para dar racionalidad a determinadas decisiones y, fundamentalmente, para acelerarlas. Hoy, en cambio, asociamos ese término con lentitud e incluso ineficacia. ¿Qué ha pasado para que se modifiquen de un modo tan radical las connotaciones del concepto de burocracia? En parte tiene que ver con los inconvenientes de sus virtudes: previsibilidad, estabilidad, regularidad... La palabra burocracia alude a la complejidad e inflexibilidad de los procedimientos, lo cual tiene todas las ventajas de un sistema que toma en consideración los múltiples aspectos que han de atender los procesos administrativos, que hace valer un principio de generalidad y no admite arbitrariedades, pero que permite adivinar sus posibles inconvenientes, especialmente, su incapacidad para aprender o realizar las transformaciones necesarias.

La misma estabilidad administrativa que es fundamental para nuestras sociedades democráticas plantea algunos inconvenientes cuando se trata de introducir alguna transformación. La solidez de las instituciones tiene como consecuencia la dificultad de modificarlas y la facilidad de neutralizar el cambio cuando este parece deseable (Tsebekis 2002).

A estas endémicas dificultades de aprender se refería Michel Crozier cuando afirmaba que «la burocracia es un sistema incapaz de corregir sus propios fallos» (Crozier 1968, 284). En su opinión, el cambio en las organizaciones solo se provocaría en virtud de graves disfunciones que lleven a una crisis. El ciclo vital de las organizaciones se caracterizaría por largos períodos de estabilidad y cortos periodos de crisis y cambio. Solo las crisis ofrecerían la posibilidad de emprender las modificaciones necesarias.

Los casos más dramáticos de esa dificultad de aprender serían más bien falta de voluntad e incluso obstinación para impedir el aprendizaje, cuyo mayor exponente es el llamado «sabotaje burocrático» (Brecht), la enorme capacidad de obstrucción sistemática que puede ejercer una administración contra su propia dirección política legítima: deslealtad abierta, grupos de intereses, pero también las inercias derivadas de su mentalidad e incluso los efectos casi inevitables de su responsabilidad más bien conservadora, en la medida en que se atienen a los procedimientos establecidos.

Los aprendizajes que una administración debe estar en condiciones de realizar pueden agruparse en dos tipos, si recurrimos aquí a la clásica distinción entre aprendizajes de primer y segundo grado *(single-loop-learning* y *double-loop-learning),* según que se trate de cómo se realizan o modifican las tareas previstas de acuerdo con un fin establecido, o si son capaces de poner en cuestión e incluso modificar las tareas y los fines establecidos (Argyris / Schön 1978). Los primeros consistirían en una forma de adaptación apropiada a los problemas que se resuelven siempre de una determinada manera. Los segundos suponen un cuestionamiento estratégico y tienen que ver con asuntos que se refieren al desarrollo de la organización en el largo plazo.

En cualquier caso, conviene no perder de vista que estamos hablando de aprendizajes colectivos, del sistema administrativo, no de sus miembros individualmente considerados. Para comprobar lo poco que

Núm. 14 zk./2018. Págs. 8-13 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

tiene que ver la inteligencia de los sistemas con la de sus miembros, valga el siguiente ejemplo: con la cualificación puede aumentar incluso lo que Argyris denomina «incompetencia cualificada» *(skilled incompetence):* la alta cualificación especializada de ciertos funcionarios no solamente puede dificultar los aprendizajes radicales *(double-loop-learning)* sino que los hace más infrecuentes (Argyris 1999, 100). Las personas muy cualificadas son especialmente hábiles a la hora de encontrar «rutinas defensivas» que sirven al mantenimiento del *statu quo.*

Si las Administraciones Públicas son sistemas sociales vivos, tienen que estar en condiciones de aprender, especialmente cuando han cambiado drásticamente las condiciones en las que nacieron y cuando cambian las condiciones en las que tienen que operar. Es cierto que una administración no corre el riesgo de desaparecer, como lo haría una empresa que no se adaptara a las condiciones del mercado, pero su incapacidad de adaptarse a las circunstancias, reformarse y actuar estratégicamente le incapacitaría para cumplir los fines que se le asignan en un sistema democrático. La ciudadanía tiene derecho a esperar de su administración algo más que el estricto cumplimiento de las prescripciones establecidas. Tiene derecho a que la administración, incluso sin reconvenciones desde arriba o reclamaciones de sus usuarios, perciba los errores y los corrijan para mejorar el cumplimiento de sus prestaciones.

Bibliografía

Agamben, G. (1998). *Homo sacer: sovereign power and the bare l¡fe.* Stanford University Press.

Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning.* Malden, MA: Blackwell.

Argyris, C. y Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.

Brecht, A. (1937). Bureaucratic Sabotage. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 189, 48-57.

Crozier, M. (1968). Der bürokratische Circulus Vitiosus. En Renate Mayntz (ed.), *Bürokratische Organisation* (p. 277-288). Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir.* Paris: Gallimard.

Kingsley, D. J. (1944). *Representative Burocracy. An Interpretation of the British Civil Service.* Yellow Springs: The Antioch Press.

March, J. G. y Simon, H. A. (1958). *Organisations.* New York: Wiley.

Olsen, J. P. (2006). Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16, 1-24.

Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organisation*. New York: Macmillan.

Tsebekis, G. (2002). *Veto Players. How Political institutions Work.* Princeton University Press.

Weber, M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie,* ed. Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly,* 2 (2), 197-222.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 8-13 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

AZTERLANAK
ESTUDIOS

LA PROBLEMÁTICA REVERSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES A LA GESTIÓN DIRECTA

THE PROBLEMATIC REVERSION OF LOCAL PUBLIC SERVICES TO DIRECT MANAGEMENT

Federico A. Castillo Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada
fblanco@ugr.es

Recibido: 16/4/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Lan honetan, azken urteetan toki-esparruko zerbitzu publikoak kudeaketa zuzenera bihurtzearen ondoriozko problematika bat planteatzen da; zerbitzuok ordura arte kanpora aterata zeuden. Espezifikoki, toki-araubideko, aurrekontuko, kontratazioko eta enplegu publikoko arauetan horretarako jasotzen diren mugak aztertzen dira, eta proposamenak egiten dira arau horiek Europako Erkidegoko arauetan ezarritako aurreikuspenekin bateratzeko. Hauen artean nabarmentzekoa da EBEPeko eremu subjektiboko zabalkuntza, meritu eta gaitasuneko printzipioak aplikagarri egiten dituena kanpora ateratako zerbitzuen hautaketan.
Gako-hitzak: zerbitzu publikoak, kudeaketa zuzena, enpresen ondorengotza, langileen subrogazioa, egonkortasuna, kontratazio publikoa, enplegu publikorako sarbidea.

Resumen: El trabajo que se presenta aborda la problemática planteada en los últimos años como consecuencia de la reversión de distintos servicios públicos, que hasta ese momento se encontraban externalizados, a la gestión directa en el ámbito local. Específicamente, se abordan las distintas limitaciones que a estos efectos se contienen en las normas de régimen local, presupuestarias, de contratación y empleo público y se realizan diferentes propuestas para cohonestar las mismas con las previsiones establecidas en las normas comunitarias entre las que destaca la ampliación del ámbito subjetivo del EBEP, haciendo aplicables los principios de mérito y capacidad, a la selección de personal en servicios externalizados.
Palabras clave: servicios públicos, gobierno local, autonomía local, gestión directa, sucesión de empresas, subrogación de trabajadores, estabilidad, contratación pública, acceso al empleo público.

Abstract: The work presented addresses the problems posed in recent years as a result of the reversion of various public services, which until then were outsourced, to direct management at the local level. Specifically, the various limitations that are contained in the rules of local government, budgetary, public procurement and public employment are addressed and different proposals are made to reconcile them with the provisions established in the Community regulations, among which the extension of the subjective scope of the EBEP, applying the principles of merit and capacity, to the selection of personnel in outsourced services.
Keywords: public services, local government, local autonomy, direct management, succession of companies, subrogation of workers, stability, public procurement, access to public employment.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario

1. Introducción: la problemática planteada en torno a la comúnmente denominada «remunicipalización».—2. Problemas derivados del ámbito subjetivo establecido en la normativa laboral.—3. Supuestos en que procede la subrogación laboral.—4. Los requisitos derivados de la tramitación administrativa de estos expedientes de reinternalización.—5. Las limitaciones derivadas de la legislación de empleo público y de la legislación local derivada de la crisis económica.—6. La situación jurídica de los trabajadores «reinternalizados».—7. Conclusión: ¿ampliar el ámbito subjetivo de aplicación de las normas atinentes al acceso al empleo público?

1. Introducción: la problemática planteada en torno a la comúnmente denominada «remunicipalización»

Debemos comenzar advirtiendo que el término «remunicipalización», y su correlativo impacto sobre el personal, implica un análisis, que si en principio no debería revestir especial problemática dada su regulación en normas europeas y nacionales, resulta sin embargo de mucha mayor complejidad[1]. Tan solo desde el punto de vista jurídico, ya que obviamente implica otras perspectivas de carácter económico y organizacional, abarca tanto normativa de Derecho Público como de Derecho privado lo que justifica el presente estudio a caballo entre dos ramas del ordenamiento jurídico no siempre conciliables entre sí por los distintos, y en ocasiones contrapuestos, principios institucionales que las presiden. Y es que, como sabemos por los numerosos supuestos en que acontece, el actual marco jurídico español no ha resuelto satisfactoriamente cómo hacer compatible el principio de estabilidad en el empleo con los principios que de contrario presiden el acceso al empleo público en aquellos supuestos en que el empleador resulta ser una administración pública[2].

La solución, hasta ahora, había venido de la mano de una jurisprudencia, la que crea el denominado indefinido no fijo», que además ha venido evolucionando en el tiempo sustancialmente y no siempre en forma coherente ni sistemática[3]. Volveremos sobre ello pero ahora nos interesa destacar que este conflicto de ordenamientos y de los principios que los informan, entre el derecho administrativo y el derecho laboral en suma, produce, en estos y otros supuestos, no pocos problemas en los procesos de reversión y reordenación del sector público y dista de estar resuelto definitivamente si bien recientes modificaciones legislativas han aportado nuevas perspectivas a este debate. La labor de la jurisprudencia, con sus luces y sus sombras, ha sido particularmente protagonista y relevante en esta materia[4].

Lo cierto es que las respuestas normativas a la problemática planteada en estos procesos de reestructuración del sector público lo habían sido fundamentalmente en el ámbito estatal y autonómico a través del dictado de normas con rango de ley[5]. Bien es cierto que se trataba de normas «ad hoc» dictadas, a propósito de la reordenación del sector público en el ámbito estatal o autonómico, y que agotaban su virtualidad precisamente en el marco de dichos procesos[6]. Las soluciones aportadas, como decimos para resolver supuestos concretos de integración de personal en entes y órganos suprimidos en otros organismos o entidades como consecuencia de las reestructuraciones organizativas acontecidas durante la crisis económica, se han abordado en estas normas con rango de ley mediante la subrogación en las relaciones laborales mantenidas o transformando dichos empleos en plazas «a extinguir» y, en algunos supuestos a fin de hacer viable la reestructuración pretendida, negándoles el carácter de empleado público, haciéndose eco, parece ser, de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo a propósito de la reestructuración del sector público andaluz.

Mayor problemática ha presentado el nivel local de gobierno. En efecto, como resulta de las normas vigentes en ese momento, y al menos hasta ahora, no se había realizado previsión específica alguna sobre estos aspectos en el caso del sector público local una vez que, ni la legislación previa a la reforma de 2013, pero ni siquiera la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) abordaron dicha problemática a pesar de la amplia panoplia de medidas contenida en la misma que hubiese aconsejado prever alguna previsión normativa para los supuestos en que se produjesen supuestos de reestructuración organizativa

que implicasen la movilidad de recursos humanos. En efecto, nada se dijo sobre cómo se había de proceder ni en qué condiciones quedaría el personal afectado y nuestra legislación de empleo público dictada en tiempos de bonanza tampoco ofrecía soluciones precisas.

Esta situación ha propiciado, ante el vacío normativo en que el nivel local de gobierno se desenvolvía, un importante debate en torno a la aplicación de la institución laboral de la sucesión de empresas, básicamente con qué alcance y con qué contenido, en los distintos procesos emprendidos de reversión de servicios públicos hasta ese momento objeto de gestión indirecta. Y no solo eso, sino también, y no está de más apuntarlo, sobre el procedimiento administrativo para llevar a cabo dicha operación jurídica. Básicamente la problemática jurídica planteada ha tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿resultan de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 44 del ET a los supuestos de reinternalización de servicios públicos? y si lo es ¿en qué supuestos de subrogación empresarial procede?, para, a renglón seguido, responder a la pregunta ¿en qué situación jurídica quedan los trabajadores que provienen de la reinternalización de servicios públicos? Y todo ello, y al tratarse de organizaciones públicas, sujetas por ello a la legislación local, contractual, procedimental y general de empleo público, ha obligado a plantearse nuevas cuestiones, a saber: ¿resultan de aplicación a estos supuestos los instrumentos organizativos propios del empleo público: OEP, RPT, tasas de reposición de efectivos, masa salarial, regla de gasto, etc.? o ¿en qué medida resultan de aplicación las previsiones establecidas en los artículos 85, 86 y DA 9.ª LBRL?

En fin como es fácilmente deducible un conjunto de cuestiones que han forzado finalmente al legislador, en el ámbito presupuestario y contractual, a introducir previsiones normativas, ahora sí, aplicables también a las entidades locales. Otra cosa es el acierto de éstas y el objetivo de este estudio se centra precisamente en dar cuenta de la problemática que aún, y después de esta normativa recientemente dictada, subsiste.

2. Problemas derivados del ámbito subjetivo establecido en la normativa laboral

El mecanismo relativo a la subrogación en las relaciones laborales en los supuestos de sucesión de empresas aparece regulado en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores que, como es sabido, es trasunto de la normativa europea que se plasma en la Directiva 2001/23/CE sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (DOCE del día 22 de marzo de 2001).

La regla general establecida en dicha directiva no es otra que su aplicación universal con independencia de la naturaleza pública o privada de cesionario y cedente y de la causa de la cesión. De esta forma el Tribunal de Justicia, en el ámbito comunitario, ha declarado que el mero hecho de que el cesionario de la actividad sea un organismo de Derecho público no permite excluir la existencia de una transmisión comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23 (véanse las sentencias de 26 de septiembre de 2000, Mayeur, C 175/99, Rec. p. I 7755, apartados 29, 33 y 34, y de 29 de julio de 2010, UGT-FSP, C 151/09, Rec. p. I-0000, apartado 23). No obstante, dicha norma contempla una excepción, a saber: la «reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas que no constituirán un traspaso a efectos de la presente Directiva» (art. 1.1.c).

En relación a esta excepción, doctrinalmente se han vertido opiniones contradictorias sobre el alcance de la misma[7], y la jurisprudencia comunitaria tampoco ha articulado una guía segura a fin de interpretar el contenido de esta. De esta forma, si bien la sentencia del TJUE de 15 de octubre de 1996 (Asunto C-298/1994, asunto Henke) señaló que no opera la sucesión cuando se produce una reestructuración en las Administraciones Públicas, traspasándose determinadas funciones a otro ente u organismo público[8], la sentencia del TJUE 343/98, de 14 de septiembre de 2000, (asunto Collino) estableció que los empleados públicos, protegidos como trabajadores en virtud del Derecho nacional y afectados por una transferencia a un nuevo empleador dentro de la Administración Pública, también se encuentran tutelados por la Directiva, pues si se acogiera la interpretación contraria, según recoge dicha sentencia, «importantes categorías de trabajadores que ejercen actividades económicas podrían quedar privados de la protección prevista por la norma comunitaria»[9].

La doctrina del TJUE lógicamente ha sido asumida como propia por los Tribunales españoles, que recogen en sus fallos referencias expresas a las sentencias comunitarias y reproducen parte de sus consideraciones, como puede verse en las SSTS de 27 de octubre de 2004, de 29 de mayo de 2008, de 10

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

de diciembre de 2008; o de 11 de julio de 2011 (que ya cita la fundamental sentencia de TJCE de 20 de enero de 2011).

Desde mi punto de vista, si hay que entender excluidos de la Directiva los supuestos de reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas o el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas, no cabe excluir, sin más, otros supuestos que, como acontece en servicios que han sido objeto de concesión por un organismo de Derecho público, en la medida que su actividad no es propia del ejercicio del poder público[10], o la transmisión de una actividad económica de una persona jurídica de Derecho Privado a otra de Derecho Público, no necesariamente han de considerarse excluidas de la Directiva[11].

La aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2017 y de la Ley de Contratos del Sector Público ha añadido nuevas consideraciones a las ya expuestas confirmando, de un lado, la aplicabilidad de la institución subrogatoria en el sector público y, de otro lado, ampliando el ámbito de aplicación de la misma a supuestos que, en principio, podrían haber quedado excluidos de acuerdo con dicha excepción.

En efecto, la Disposición adicional vigésimo sexta de la LPGE 2017, junto a establecer que no habrán de considerarse empleados públicos los trabajadores procedentes de contratas, declara la aplicabilidad de la sucesión de empresas al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.

Ahora bien alguno de estos supuestos, referidos en el subapartado b) del apartado 1 de dicha disposición, son claramente ejemplos de reestructuración de la organización administrativa que, en algunos de ellos, podrían considerarse excluidos de la aplicación de la citada directiva por tratarse típicamente de lo que pueden considerarse estrictamente como reorganizaciones administrativas. Baste señalar, a estos efectos, los consorcios como entes públicos, de carácter instrumental, que asumen el ejercicio competencial concurrente de distintas administraciones públicas y cuyo objeto de actividad puede implicar en algunos supuestos el ejercicio de potestades administrativas como muestra un simple repaso al inventario de estos existente.

De esta forma, en estos casos no parece que haya duda de que se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva que ya no va a verse restringida, al menos no se aclara, a los supuestos en que estemos en presencia de una actividad económica prestada mediante un servicio externalizado (subapartado a), apartado 1, disposición adicional vigésimo sexta), sino que se amplía a otra serie de supuestos que acontecen en los procesos de reestructuración del sector público ya se trate de cambios en la forma de gestión de servicios públicos o de la supresión de organismos instrumentales y asunción de las funciones que desempeñan por el ente matriz.

Igualmente puede decirse de la legislación contractual de 2017 que, en su artículo 130.3, deja claramente establecido que, en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

Bien es cierto que esta última disposición abre algún interrogante al establecer los mecanismos en que dicha subrogación procede. Pero de esto nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

3. Supuestos en que procede la subrogación laboral

Son cuatro los supuestos en que se plantea la obligación de subrogación en las relaciones laborales que se mantienen con los trabajadores con ocasión de esos procesos, verbigracia: la sucesión de empresas derivada del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores; la denominada sucesión de plantillas una figura fundamentalmente de creación jurisprudencial que ha evolucionado a lo largo del tiempo a través de una interpretación extensiva del contenido del precepto estatutario; la subrogación que se deriva de un convenio colectivo que prevé dicha obligación; y, por último, la subrogación como consecuencia de las previsiones contenidas en los pliegos de cláusulas administrativas derivados de una contratación pública o del incumplimiento del propio contrato en la denominada «cesión ilegal de trabajadores»[12]. Ninguno de ellos ha sido pacífico en su aplicación[13].

Bien es cierto que, como ha expuesto con rigor Mauri (2017), la apreciación del primero goza de absoluta preferencia sobre el resto con lo cual, el resto de supuestos, solo opera en defecto o en ausencia de alguno de los elementos característicos de la sucesión de empresas. Tampoco sus efectos son idénticos en los casos de subrogación pactada convencionalmente o impuesta a través del pliego de condiciones

de un contrato administrativo y así la STS de 20 de febrero de 2004 trata de evitar que la imperativa asunción por el nuevo contratista de la plantilla del anterior se considere como una transmisión ex art.44 ET[14], y, por tanto, que se excluya la aplicación del régimen jurídico *ad hoc* previsto en el convenio o pliego de condiciones administrativo a favor del más riguroso régimen legal que «no implica sólo el mantenimiento de los contratos, sino la conservación de su contenido contractual y, sobre todo, la aplicación de un régimen muy severo de responsabilidad solidaria en las obligaciones laborales y de Seguridad Social».

Es importante reseñar aquí, respecto de esta última aseveración, que el artículo 130.6 de la LCSP prevé un régimen específico a establecer imperativamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares que, según este párrafo, siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas, aun en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquéllos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de abono de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos. De esta forma, exime de la obligación del pago de las deudas por salarios y cotizaciones a la nueva empresa contratista, a diferencia de lo previsto en el artículo 44 ET, incluso aunque esta última se subrogue en los contratos de los trabajadores por lo que hay que suponer que solo será de aplicación en esos supuestos de subrogación en las relaciones laborales cuando así se contemple en el Pliego y no proceda la subrogación ordinaria o mediante convenio colectivo.

Como decíamos líneas más atrás el legislador español, al admitir en la legislación contractual, la aplicabilidad de la subrogación laboral en estos supuestos, sin embargo la ha condicionado a que la misma venga contemplada en una norma legal, en un convenio colectivo , o finalmente, en un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general[15].

Hasta ese momento, y como ya se deduce de lo expuesto, nada cabía oponer a que la misma operase, con efectos *ex lege,* en los supuestos típicos de sucesión de empresas ex art. 44 ET cuando se daban, en forma cumulativa, los requisitos establecidos en la misma y que son en lo esencial, como es suficientemente conocido, los siguientes: cambio de titularidad de la empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma; lo transmitido ha de afectar a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica esencial o accesoria; y, por último, ha de transmitirse los bienes que conformaban el activo utilizado para prestar el servicio público. La STJCE de 20 de enero de 2011 (asunto C-463/209, apartado 29) recuerda, además, que la interpretación de los conceptos contenidos en la norma comunitaria ha de ser lo suficientemente «flexible» para responder al objetivo de la Directiva 2001/23 de «proteger a los trabajadores por cuenta ajena en el caso de transmisión de empresa».

En el ámbito interno merece destacarse la STS de 5 de marzo de 2013 (rec. 3984/2011) respecto de los requisitos exigibles para que la misma opere.

Muy especialmente, conviene subrayar la importancia que reviste para que opere la circunstancia de que la actividad esté o no materializada, verbigracia, es decir, que cuente con activos patrimoniales materiales o inmateriales para el desarrollo de la misma. Baste, para aprehender la importancia de este elemento, la jurisprudencia a veces contradictoria que acontece a propósito de la reinternalización de servicios públicos como la actividad de colaboración en materia de gestión recaudatoria según se considere o no que concurren elementos patrimoniales. Así pueden consultarse, con distintas soluciones, la STSJ de Baleares de 3 de febrero de 2017 (rec. 4/2017) y en contraposición a ésta la STSJ de Asturias de 4 de marzo de 2017 (rec. 6/2017).

Tampoco presentaba una especial problemática la admisión como instrumento, para que operase la subrogación en las relaciones laborales, de normas convencionales siempre que se tratase de una norma convencional eficaz, es decir y por aclarar este punto, de plena aplicación a la Administración Pública. Lo que es exigible, según la jurisprudencia, para que la subrogación tenga lugar es que ésta ha de «aparecer impuesta por norma sectorial eficaz» por lo que, en el supuesto de que revirtiesen a la Administración (supuesto en que no sería de aplicación la Directiva de acuerdo con la doctrina contenida en la STJUE de 20 de enero de 2011), únicamente puede afectar a las empresas incorporadas al ámbito personal del convenio y no a ésta. Es decir, el convenio colectivo no puede establecer cláusulas obligacionales que afecten a quienes no son parte en la negociación ni, en su contenido normativo, establecer condiciones de trabajo que hubieran de asumir empresas que no estuvieran incluidas en su ámbito de aplicación (Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2011 [RJ 5423] y de 26 de julio de 2012 [RJ 9976])[16].

Mayor problemática presentaba los supuestos a los que hemos denominado de sucesión de plantillas[17],

La situación, hasta ese momento, derivada de la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo desde su Sentencia de 13 de marzo de 1990, era que «ni la contrata ni la concesión administrativa son unidades productivas, a los efectos del reiterado artículo 44 del ET, salvo entrega al concesionario o al contratista de la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación, de forma que en general no se trata de una sucesión de empresas regulada en dicho precepto, sino que la sucesión de empresas contratistas de servicios, al carecer la sucesión de un soporte patrimonial, no tiene más alcance que el establecido en las correspondientes normas sectoriales». Caso contrario, lo único que acontece «es la finalización de una contrata que se extingue por el transcurso del plazo de concesión o adjudicación y la entrada de un nuevo empleador —sea un nuevo contratista o el empresario principal a quien revierte el servicio o actividad—, no ligado con el anterior por ningún título traslativo respecto de los elementos materiales y organizativos de la empresa». Dicho de otro modo, la jurisprudencia entendía que en el encadenamiento de contratas no hay en puridad transmisión, sino finalización de una y comienzo de otra diferente, «aunque materialmente la contrata sea la misma en el sentido de que los servicios prestados sigan siendo los mismos». Y esta doctrina, también conviene advertirlo, continúa aplicándose (por todas, las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 19 de septiembre de 2012 [RJ 9985] y de 12 de febrero de 2013 [RJ 2119]). Más recientemente puede verse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 sobre la Radiotelevisión Valenciana que lo excluye sino va acompañada de elementos significativos de elementos materiales.

Y, por último, también planteaban cierta discusión sobre la procedencia de la subrogación en las relaciones laborales aquellos casos en que dicha previsión se contemplaba en los pliegos contractuales[18]. Supuesto en que había un sentir contrario según se tratase de la jurisdicción contencioso-administrativa que excluía dicha posibilidad (STS de 16 de marzo de 2015 rec. 1009/2014) o bien se tratara de la jurisdicción social en que se admitía su aplicabilidad (STS 14 de septiembre 2015, rec. 191/2014). Bien es cierto que, en forma más reciente, la jurisdicción social pareciera haber adoptado otro criterio más coincidente con el mantenido por la jurisdicción contencioso-administrativa (STS 12 de diciembre 2017, rec. 668/2016).

La nueva norma, incluida en la legislación contractual, deja claro dos aspectos: el primero, que la subrogación empresarial no procederá cuando la misma se encontrase prevista en pliegos contractuales exclusivamente sin apoyo en una norma convencional; el segundo de ellos que procede cuando se contemple en normas convencionales (habrá que entender eficaces), pero plantea otras cuestiones de la que seguidamente daremos cuenta.

En efecto, y en primer término, la norma admite que ésta se produzca cuando así se prevé en una norma legal, pero si es así habremos de preguntarnos ¿Se refiere la norma a una norma con rango de Ley adicional a la previsión ya establecida en el artículo 44 ET? En mi opinión, ya lo he apuntado, cuando concurra el supuesto previsto en el artículo 44 ET, exista o no una norma legal de carácter especial, la subrogación empresarial será procedente, sin perjuicio de que la norma contractual contemple la posibilidad de establecerlo mediante una norma legal específica.

En segundo lugar, la norma nada aclara respecto de la sucesión de plantillas que, por tanto, sigue quedando como una cuestión no totalmente resuelta por más que sea un supuesto más que frecuente en los procesos de reinternalización de servicios públicos. En cualquier caso, desde mi punto de vista, este supuesto plantea relevantes dudas en el sector público. Y es que para que la misma opere se exigen varios requisitos, pero uno de ellos, la asunción voluntaria de una parte importante de la plantilla, sin más como una decisión unilateral de la Administración y sin la concurrencia de los requisitos establecidos para la sucesión de empresas[19], es al menos cuestionable que pueda acontecer en el sector público con carácter general y respecto de todos los sujetos que lo componen dado los principios y límites que el actuar de los sujetos públicos presenta para la incorporación a las plantillas y puestos de trabajo de trabajadores externos a la misma[20].

4. Los requisitos derivados de la tramitación administrativa de estos expedientes de reinternalización

Como con acierto ha indicado Del Guayo, hay dos grandes modalidades que puede revestir la actividad pública económica: una en ámbitos no publificados donde el sector público debe concurrir como un agente más del mercado de que se trate (siempre que eso sea verdaderamente posible); y otra relativa a la intervención en ámbitos reservados a favor del sector público (servicios públicos)[21].

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

La diferenciación, entre estos dos tipos de actuación, era sumamente relevante hasta ahora. Y es que, en efecto, derivado de que se tratase de un supuesto u otro resultaría preciso, para acometer la implantación del servicio o actividad en concreto que se pretenda (en nuestro caso la reinternalización del servicio), la tramitación o no del expediente al que se refiere el art. 86.1 LBRL y el art. 97 TRRL.

Con carácter general, las discrepancias se centraban, para admitir o no dicha tramitación administrativa, en el carácter reservado o no del servicio, bien es cierto que, como han puesto de relieve Ortega y De Sande, la diferencia se encuentra más bien en si la actividad se ejerce o no en régimen de concurrencia[22]. El criterio de distinción relevante ya no resulta ser, por tanto, el que distingue entre servicios públicos reservados y no reservados. La diferenciación fundamental se encuentra en distinguir entre servicios públicos económicos que se prestan en concurrencia pero no necesariamente en competencia con la iniciativa empresarial privada y aquellas actividades económicas locales que se prestan en concurrencia y con pleno sometimiento a las reglas de la competencia.

En nuestra opinión, la normativa vigente en ese momento establecía una diferencia en cuanto a la tramitación precisa para la puesta en marcha de nuevos servicios, requiriendo únicamente el acuerdo del Pleno de la Corporación para la prestación de los servicios de interés general de carácter no económico, frente a la exigencia de un completo expediente justificativo de esa opción, previsto en los artículos más arriba citados, en el caso de que se promoviese el inicio de una actividad de carácter económico o mercantil.

Lo cierto es que no ha existido unanimidad en este punto[23]. De esta forma, una parte de la doctrina que había estudiado el asunto[24], refrendada por algunas resoluciones judiciales, había llegado a equiparar la forma mercantil de prestación del servicio con el carácter del propio servicio, entendiendo que, en todos los supuestos de utilización de una forma mercantil para la prestación de servicios, había de llevarse a cabo la tramitación administrativa referida. Clásica es la cita, en este punto, de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2002, precedida de la STS de 21 de diciembre de 2000, que declaró nulo el acuerdo de creación de una sociedad mercantil destinada a prestar el servicio de recogida de basura, por no contar con la previa tramitación de un expediente de municipalización de la actividad a prestar.

La nueva redacción del art. 85.2, con arreglo a la LRSAL, y el espíritu que inspira esta de racionalizar y hacer más eficiente la prestación de servicios públicos, junto a priorizar fórmulas jurídico-administrativas en la gestión de los servicios públicos , ha sido puesta en cuestión por algunos por entender que podría ser contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Lo cierto es que, y el precepto responde a esa ratio, estamos frente a un problema de excesos (uso y abuso) con las formas privadas o sujetas a Derecho privado. Ahora bien, partiendo del concepto de potestad organizatoria como poder público condicionante de la creación, modificación o supresión de estructuras, órganos o entes personificados (incluyendo la elección de la forma) el precepto ha planteado dudas en la doctrina que, hasta el momento, se han salvado por el Tribunal Constitucional en lo que se refiere a la no necesidad de Ley Orgánica para realizar dicha operación (Tribunal Constitucional. Pleno, Sentencia núm. 111/2016 de 9 junio, RTC 2016\111), bien es cierto que el conflicto en defensa de la autonomía local no ha sido resuelto aún. Y es que la autonomía local se ha asociado naturalmente a un reconocimiento de capacidad de autoorganización. Una de las esencias de la autonomía radica precisamente en la disposición de un margen de elección de los propios diseños organizativos por lo que, como decimos, el precepto ha planteado algunas dudas de constitucionalidad. En este sentido, la limitación en cuanto a la elección de las formas podría suponer una extralimitación contraria al principio de autonomía local.

Pero, además, introduce una exigencia de tramitación administrativa inexistente en esos términos hasta el momento en el supuesto de que se optase por la creación de una entidad mercantil. Sin perjuicio de que no deba confundirse la prestación de servicios locales en forma directa a través de entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles del ejercicio de actividades económicas por los entes locales, lo cierto es que se asimila, desde el punto de vista de la eficiencia económica, uno y otro supuesto lo que puede deducirse de expresiones *como «rentabilidad económica»* o *«recuperación de la inversión»*. No obstante, dicha asimilación no es plena ya que al referirse al ejercicio de actividades económicas el artículo 86 LRBRL establece, de forma idéntica al anterior supuesto, que habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, pero añade, lógicamente tratándose de una actividad en concurrencia con la iniciativa privada, que deberá contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Lo cierto, y sin embargo, es que la nueva redacción del artículo 85.2 LRBRL añade ciertas exigencias de carácter procedimental, que se quiera o no refuerzan en aspectos notables dicha asimilación en los supuestos de creación de una entidad mercantil de carácter público[25], a saber: memoria justificativa del asesora-

miento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido; publicidad de la iniciativa; y, por último, informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera[26]. Lo que obliga asimismo a una aprobación inicial y, otra definitiva posterior tras la publicidad, en la que deberá quedar justificado el cumplimiento de los requisitos expuestos anteriormente, junto a motivar la forma de gestión del servicio que deberá hacer referencia, del modo más completo posible, a los argumentos en base a los que se rechazan otros posibles modos de gestión[27].

En cualquier caso, y tras la modificación de dichos preceptos, no parece que plantee duda que la prestación de un servicio mediante una forma mercantil va a requerir la tramitación de un preceptivo expediente en el caso de los servicios que se pretendan reinternalizar y no el simple acuerdo, pero como han señalado certeramente Ortega y De Sande (2015) no del expediente previsto en el artículo 86 LRBRL y 97 del TRRL[28], sino del previsto en el artículo 85.2 de la LRBRL que, tras su modificación, obliga a realizar la tramitación referida lo que, como puede apreciarse, tiene como directa consecuencia que, en lo que se refiere a la tramitación administrativa a seguir, ya no se presentan diferencias radicales en uno y otro supuesto.

Cabe destacar, finalmente, que si se pretendiera ejercer la actividad en régimen de monopolio (hay que suponer para actividades que con carácter previo ya no lo estuvieran), y como apunta la Nota Informativa de la Secretaría General de Coordinación Territorial de 4 de julio de 2017, habrán de seguirse, asimismo, los trámites previstos para estos supuestos en el artículo 86 LRBRL

5. Las limitaciones derivadas de la legislacion de empleo público y de la legislación local derivada de la crisis económica

La problemática surgida en torno a la subrogación de las relaciones laborales en los procesos de reestructuración del sector público o de reinternalización de servicios públicos ha encontrado importantes escollos en dos puntos: por un lado, en los instrumentos de ordenación del empleo público y fundamentalmente los límites previstos en la legislación presupuestaria[29]; pero, por otra parte, en las previsiones establecidas en la legislación local en relación a las limitaciones organizativas derivadas de la Disposición Adicional Novena introducida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en 2013.

Con referencia a las limitaciones derivadas de la legislación de empleo público y presupuestaria, la problemática se centraba en determinar si era preciso con carácter previo a la subrogación en las relaciones laborales la modificación de las relaciones de puestos de trabajo o de las plantillas, o de si era necesario respetar las tasas de reposición de efectivos, las limitaciones al crecimiento de la masa salarial establecidas en la legislación presupuestaria o la propia regla de gasto. En estos últimos años, y en torno a estas cuestiones, se ha generado una intensa problemática sobre su aplicación o no a estos procesos. Al respecto, ha habido dos posiciones sobre este primer aspecto.

La primera viene representada por la opinión de la Administración General del Estado que ha entendido que estas limitaciones al acceso al personal de nuevo ingreso tienen carácter de norma básica al amparo de los art. 149.1.13.a y 149.1.18.a, y afectan igualmente al personal interino y laboral temporal, y en definitiva son de aplicación a estos procesos de reinternalización de servicios públicos pues suponen también un modo indirecto de aumentar la plantilla de personal de la entidad y podría afectar igualmente a su masa salarial (Informe de 14 de octubre de 2016, en respuesta a una consulta del Ayuntamiento de Ciudad Real y el Informe al Ayuntamiento de Alcantarilla de 24 de julio de 2017). Asimismo se deduce dicha posición de la Nota Informativa de la Secretaria General de Coordinación Territorial 4 de julio de 2017.

Corroboraba esta posición algunos pronunciamientos jurisprudenciales como el recaído en la Sentencia de 21 de diciembre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Oviedo (ROJ 1729/2016), que estimó que no puede procederse a la modificación de la plantilla, subrogándose en las relaciones laborales de los trabajadores del servicio respecto del que se asume su gestión directa, incumpliendo los límites derivados de la tasa de reposición de efectivos[30].

Inclusive las enmiendas presentadas durante la tramitación parlamentaria de la LCSP por los grupos parlamentarios socialista (enmienda n.º 799), ciudadanos (enmienda 422) y grupo mixto (PdCAT enmienda n.º 964), avalaban dicha opinión al condicionar la posibilidad de subrogación en las relaciones laborales

a que no existiesen limitaciones y restricciones de índole presupuestaria en materia de crecimiento del número de empleados públicos o de su masa salarial[31].

La posición alternativa derivaba principalmente de otros pronunciamientos jurisprudenciales y, al respecto, cabe señalar que la STS 21 de mayo de 2014 (ROJ 3410/2014) rechazó que las decisiones administrativas referidas a la ordenación del personal tengan prevalencia sobre la aplicabilidad de la subrogación en las relaciones laborales cuando se dan los supuestos establecidos para la misma. Asimismo, puede señalarse la STS de 3 de febrero de 2015 (ROJ 979/2015) que realiza una interpretación restrictiva en la aplicación de las tasas de reposición de efectivos por excepcionar lo dispuesto en el artículo 70 TREBEP argumentando, además, que por esa razón, donde dice «contratación», «nuevo ingreso», «incorporación», no podemos entender comprendidos un supuesto de cambio en la calificación jurídica de un contrato ya existente. Por último, y en la misma senda, la STSJ de Andalucía de 29 de octubre de 2015 (ROJ 11967/2015) mantendrá que ha de interpretarse restrictivamente esas limitaciones por ser normas que limitan el ejercicio de derechos laborales reconocidos en el ET y en las directivas comunitarias.

Pero, junto a estas decisiones jurisprudenciales, asimismo otros grupos parlamentarios mantuvieron, durante la tramitación parlamentaria de la LCSP, una opinión distinta a los grupos políticos reseñados más arriba no condicionando la subrogación laboral a las citadas circunstancias[32].

Y es que la introducción de requisitos añadidos como los que hemos mencionado derivados de la legislación presupuestaria o de empleo público harían prácticamente inviable la recuperación mediante gestión directa de los servicios externalizados y establecen nuevos límites a la aplicabilidad en el Derecho interno de las previsiones establecidas en la norma comunitaria. En opinión de Mauri que compartimos plenamente[33], la oferta de empleo público y el resto de instrumentos organizativos, disponibles por la Administración, no pueden ser un obstáculo a que dichas incorporaciones, por aplicación de la normativa laboral y comunitaria, se produzcan. De hecho, y con estas pautas interpretativas, es como está operando un sector importante de nuestros tribunales. A título de ejemplo, cuando lo que se opone para la integración es el carácter funcionarial o laboral del puesto de trabajo y puede verse, a este respecto, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de septiembre de 2015 (ROJ 3002/2015) y la de 13 de octubre de 2015 (ROJ 3281/2015).

Finalmente la LCSP no aclaró dicho aspecto o al menos se abstuvo de pronunciarse en forma expresa, pero sí que se pronunció respecto de este asunto la Disposición Adicional Vigésimo Sexta de la LPGE 2017 que, en su apartado 2.º, estableció que: «En aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, en cumplimiento de una sentencia judicial, o previa tramitación de un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, el personal referido en el apartado 1.a) anterior sea incorporado a sociedades mercantiles públicas, las incorporaciones que se produzcan de acuerdo con lo previsto en este apartado, no se contabilizarán como personal de nuevo ingreso del cómputo de la tasa de reposición de efectivos».

La realidad es que el proyecto originario contemplaba una previsión que ha desaparecido en la redacción final, fruto de una enmienda transaccional[34], que flexibiliza su aplicación cuando la reinternalización del servicio se realiza en una sociedad mercantil pública, a saber: el computo a efectos de la tasa de reposición de efectivos en el proyecto si computaba en su redacción originaria y no lo hace, pero solo en ciertos supuestos, en la redacción finalmente aprobada. La inclusión de esa previsión en la redacción originaria, y con independencia de la eventual validez de la misma, imposibilitaba *de facto,* como podrá imaginarse, la viabilidad de dichos procesos. Aunque, francamente, tampoco la redacción finalmente aprobada nos merece mucha mejor opinión.

Y es que, en una primera aproximación a su interpretación, si en su redacción originaria pareciera que el personal afectado por estos procesos que se reinternalice en sociedades públicas estaría afectado por la tasa de reposición de efectivos, no sucede lo mismo tras la enmienda aceptada, y en los supuestos excepcionados, es decir que se produzca como consecuencia de una sentencia judicial o fruto de la convocatoria de procesos selectivos basados en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, no serían de aplicación los límites que, a este respecto, opone la tasa de reposición de efectivos.

En su virtud, y por tanto, las consecuencias de un proceso de reinternalización de un servicio previamente externalizado en una sociedad pública municipal determinarían: de un lado, que cuanto se reinternalice el servicio bien en la Administración propiamente dicha o en un ente instrumental que no se tratase de una sociedad pública municipal, que el personal a subrogar computase a efectos de la tasa de reposición de efectivos lo que resulta contradictorio con el apartado primero de dicha disposición que declara aplicable la sucesión de empresas en estos supuestos con la salvedad de que no se adquiere la condición de empleado público; la segunda, también un tanto contradictoria con lo previsto en el apartado primero, consistente en que solo, en los supuestos excepcionados,

operaría la excepción al cómputo en la tasa de reposición de efectivos en el caso de sociedades públicas municipales.

Resulta cuando menos sorprendente que, si se quiere aplicar el mecanismo subrogatorio en las relaciones laborales sin que compute a efectos de la tasa de reposición de efectivos, no quepa de forma exclusiva la constatación de las circunstancias y requisitos previstos en el artículo 44 del ET, sino que a esa solución solo cabría llegar en el caso de que mediara una resolución judicial o la realización de un proceso selectivo. Es obvio que, con ello, se añaden límites de dudosa validez a esa potestad de auto organización de los servicios locales más allá de los prevenidos en las normas nacionales y comunitarias.

Mucho me temo que esa norma será reinterpretada por los tribunales nacionales, o con casi total seguridad por los comunitarios vía cuestión prejudicial, ya que, al menos desde mi punto de vista, resulta manifiestamente contraria a las previsiones establecidas en las normas comunitarias de aplicación el exigir un requisito añadido no previsto en las mismas e impedir la natural aplicación de los mecanismos subrogatorios[35]. Por concluir, y en mi opinión, el exigir el cumplimiento de la tasa de reposición de efectivos, cuando acontecen los requisitos previstos en la norma laboral[36], para que pueda hacerse efectiva la subrogación en las relaciones laborales no es conforme a la norma comunitaria cuando no se trata de supuestos de reorganización administrativa excluidos de la Directiva.

En cuanto a la segunda cuestión planteada en este epígrafe si bien, y en principio, hay libertad para la elección de la modalidad de prestación del servicio esta no es enteramente discrecional. De un lado, en la reforma introducida por la LRSAL en 2013 en el ordenamiento local se introdujeron requisitos procedimentales que limitan dicha discrecionalidad introduciendo elementos reglados que privilegian a aquellas fórmulas organizativas sujetas al Derecho Administrativo[37], pero, de otra parte, se modificó el contenido de la disposición adicional novena de la LRBRL, de modo que, en lo que ahora interesa, ha venido a limitar la posibilidad de utilizar, *ex novo,* fórmulas jurídico-privadas de gestión directa cuando se reinternalice el servicio y las entidades locales que lo pretenden están inmersas en un plan económico-financiero o en un plan de ajuste mientras dure éste[38].

De esta forma, teniendo en cuenta el ámbito temporal de los planes económico-financieros, o planes de ajuste (10 años), la limitación a la adquisición, constitución o participación en nuevos entes instrumentales y la prohibición a realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de empresas públicas o sociedades mercantiles locales con necesidad de financiación[39], presenta un horizonte a largo plazo que limitaría, enervando dicha posibilidad, la capacidad de elección de estas fórmulas jurídico-privadas para la gestión de los servicios reinternalizados. Dicha Disposición, parece evidente, opone por ello un nuevo límite en la gestión directa del servicio mediante fórmulas jurídico-privadas en esos supuestos.

En cualquier caso, desde mi punto de vista cumpliéndose los requisitos que el precepto establece, es decir criterios de *rentabilidad económica y recuperación de la inversión,* es perfectamente lícito, y desde mi punto de vista no se incurre en fraude de ley[40], acometer la prestación del servicio mediante, por ejemplo, el recurso a una sociedad pública municipal ya existente ya que la cobertura de la actuación administrativa que se pretende engarzaría con el propio principio de autonomía local —y su correlato en lo que se refiere a la potestad de autorganización— y habilitaría plenamente dicha actuación dado que no se produce un resultado anormal o ilícito en la aplicación de este principio respetando, eso sí, el resto de los requisitos establecidos.

6. La situación jurídica de los trabajadores «reinternalizados»

Es esta una última cuestión de necesaria discusión respecto de las situaciones problemáticas que estos procesos plantean y es que, hasta el momento, no se puede apuntar una conclusión definitiva a esta relevante circunstancia respecto de la que hay asimismo soluciones alternativas. Distinto problema, y no menor, son las condiciones laborales en que éstos se integran[41].

La primera posición mantiene, al menos así lo ha concluido alguna jurisprudencia, que la situación en la que habría de calificarse a estos trabajadores procedentes de contratas que se internalizan en la Administración Pública u otros entes públicos sería la de personal indefinido no fijo[42]. Pueden verse, entre otros, los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales: STSJ de Castilla y león de Valladolid, Sala de lo Social, de 9 de noviembre de 2011 (rec.1693/2011); SAN de 29 de octubre de 2013 (ROJ: 4545/2013); STSJ de las Islas Baleares de 8 de mayo de 2014 (ROJ: 502/2014); STSJ de Canarias, Tenerife, de 22 de diciembre de

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

2014 (ROJ: 4136/2014); o, por citar un último pronunciamiento, la STSJ de Murcia de 15 de febrero de 2016 (ROJ: 247/2016). Asimismo, la doctrina laboralista también se había mostrado, con carácter general, favorable a dicha conclusión[43].

En cualquier caso, no creo que sea la solución más adecuada. No es tan solo el desconcierto que ha provocado, y sigue provocando, el régimen jurídico de tal figura en las entidades públicas sin perjuicio de la constitucionalidad de la misma y de que dicha figura de creación jurisprudencial no parezca contraria a la Directivas europeas que se ocupan del fraude en la contratación laboral[44], sino que seguiremos propiciando que ésta se convierta en un verdadero cajón de sastre al que van a parar todos aquellos supuestos en que se produce un conflicto entre las previsiones del Derecho laboral y los principios de acceso al empleo público. Y ni todos los supuestos son idénticos ni tampoco las causas por las que se producen son iguales[45]. Desde luego no puede equipararse una situación de absoluta normalidad en el desarrollo de la relación laboral, que es la que resulta de la aplicación del artículo 44 ET, con la derivada del fraude y el abuso en la contratación temporal.

En este sentido, al menos en mi opinión, cuando dicho proceso se produce *ex lege,* vía artículo 44 ET, por concurrir las circunstancias que ameritan la sucesión de empresas, no alcanzo a comprender por qué ha de variar el régimen jurídico de los trabajadores pasando de ser trabajadores «fijos» a trabajadores eventuales y, por tanto, precarios por mucha calificación de «indefinidos no fijos» que quiera dárseles. En definitiva, realizando una novación objetiva, y no solamente subjetiva, en el contrato de trabajo que determina un estatuto laboral distinto, y más perjudicial para el trabajador, al que tenían en la empresa cedente. La conversión de «fijo» a «indefinido no fijo» con la consiguiente mutación de la relación laboral en perjuicio de la estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados supone, desde mi punto de vista, una privación de derechos que no es resarcida de forma suficiente, sino antes bien al contrario.

Mauri (2017), que también es crítico con dicha opción, opta por la figura, que haciendo suya la denominación de Soto Rioja[46], denomina trabajador subrogado y cuya consecuencia principal es la de mantener, como quiere la Directiva europea, las mismas condiciones laborales que tiene el trabajador afectado por dichos procesos que no ve así alterado su estatuto jurídico, sino que simplemente pasa a prestar sus servicios a un nuevo empleador en este supuesto de carácter público bien es cierto que sin la condición de empleado público[47].

La solución, ciertamente, ya se había apuntado por nuestro Tribunal Supremo en los procesos de reestructuración del sector público andaluz en que se planteaba un cambio de empleador público, bajo distinta fórmula organizativa en la misma organización[48], pero que, a nuestro juicio, son perfectamente trasladables a estos supuestos en que, asimismo, si bien hay un empleador privado (el cedente) se produce el mismo negocio jurídico pues de lo que se trata es de un cambio en las formas de gestión de los servicios públicos.

La contradicción que dicha posición supone con respecto a lo prevenido en la disposición adicional primera del EBEP que, como se sabe, hace aplicables a las sociedades de capital público los principios relativos al acceso al empleo público previstos en el artículo 55 EBEP pueden salvarse en la medida en que dichos trabajadores no gozan de la condición de empleado público que, como resalta, la STS de las Islas Baleares de 8 de mayo de 2014 (ROJ 502/2014), sería la circunstancia clave para entender de aplicación dichas previsiones. En la sentencia de apelación se trata de determinar si la circunstancia de ser la empresa sucesora una sociedad mercantil de titularidad pública permite inaplicar la regla del art. 44 ET según la cual el nuevo empresario queda subrogado *«en los derechos y obligaciones laborales y de seguridad social del anterior empresario»* o si, como consecuencia de la normativa aplicada en la sentencia recurrida, se produciría una novación impropia que afectaría a la naturaleza del contrato, pasando de fijo a indefinido «no fijo» concluyendo que no es posible. De dicho razonamiento extrae la natural consecuencia de la integración en la sociedad pública de dichos trabajadores sin que obste a ello las previsiones establecidas en el EBEP[49].

Y es que estos procesos de reestructuración de las formas de prestación de los servicios públicos, en que son de aplicación las Directivas Comunitarias atinentes a esa materia, las mismas presuponen la aplicación preferente de las mismas frente al derecho interno (STSJUE de 9 de marzo de 1978, C-106/77) y, por consiguiente, la inaplicación de lo prevenido en dicha disposición adicional primera ya que éstas no contemplan excepción alguna a la conservación de las situaciones preexistentes, que impliquen una novación objetiva de la relación laboral, en base al sistema selectivo que rige en el empleo público[50]. Se trata en estos supuestos de simple y llana transposición y aplicación directa del artículo 1.1 de la Directiva 2001/23 / CE, de 12 de marzo.

En cualquier caso, y aun cuando resulte más apropiada sin duda alguna esta última opción, nos encontramos ciertamente frente a una nueva figura, una nueva categoría laboral también en sus inicios de creación jurisprudencial[51], con perfiles todavía des-

dibujados y que, sin querer hacer profecía alguna, a buen seguro nos traerá nuevos motivos de análisis.

Difícil, delicado, y habremos de añadir nuevo y complejo campo de juego en el empleo público en el que, junto al personal laboral EBEP y el personal laboral de sociedades públicas y fundaciones, habremos de añadir el personal laboral indefinido no fijo en los supuestos que proceda dicha calificación y, en el caso de la subrogación en las relaciones laborales, estos trabajadores «privados», carentes de la condición de empleados públicos, y sujetos a su propio régimen jurídico pero que, no puede olvidarse, prestan servicios en el sector público y perciben sus retribuciones del mismo. Creo, francamente, que habrá buscar una más adecuada solución a este aparente galimatías. Al menos a futuro y seguidamente lo abordamos.

7. Conclusión: ¿ampliar el ámbito subjetivo de aplicación de las normas atinentes al acceso al empleo público?

Hasta aquí se han expuesto los principales debates, no todos debe aclararse[52], que se han suscitado como consecuencia de los procesos de reversión a la gestión directa de los servicios locales. El tema, fundamentalmente, con el que deseo concluir es ¿cómo evitar los problemas derivados de dichas situación? Y, fundamentalmente, ¿Cómo superar los problemas que se plantean derivados de los principios que rigen el acceso al empleo público?

Ya he dejado apuntado, páginas atrás, que no me convencen las soluciones aportadas[53]. Tanto la situación del personal indefinido no fijo como la del trabajador subrogado no empleado público no me merecen otro juicio que insuficientes y problemáticos remedios a las situaciones que plantea la sucesión de empresas cuando se trata de sujetos pertenecientes al sector público.

De ahí que me atreva a apuntar una posible vía de solución. En mi opinión las soluciones que se arbitren han de venir de la mano de preservar los bienes jurídicos que están en juego, a saber: la estabilidad en el empleo, por un lado, y el acceso al empleo público mediante mecanismos que garanticen la publicidad, el mérito y la capacidad. Y si esto es así ¿por qué no operar como acontece en la normativa sobre contratación pública? Me explico.

Como es conocido la normativa contractual pretende proteger diversos principios: transparencia, integridad, concurrencia, igualdad y no discriminación, etc. Para lograrlo, y como es suficientemente conocido, el ámbito subjetivo de aplicación de estos principios no se ciñe estrictamente a lo que comúnmente entendemos como Administraciones Públicas, sino que por el contrario el artículo 3 de la LCSP 2017 establece sucesivos círculos de aplicación que sirven para determinar dos cosas: qué parte de la Ley se aplica a cada una de las entidades y cuál es la naturaleza del contrato, administrativo o privado. Lo cual tendrá, a su vez, importancia en lo referente a la intensidad del control, tanto el que se realiza a priori por los órganos de intervención como el que se efectúa *a posteriori* por el Tribunal de Cuentas e incluso la diferencia que existirá entre el control de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la jurisdicción civil.

La pregunta, por tanto, sería la siguiente: ¿cabría operar, y dado de que se trata de servicios públicos locales prestados mediante gestión indirecta, pero en los que el poder público mantiene la titularidad del servicio, exigiendo a las empresas concesionarias de tales servicios que el personal que preste servicios en esas contratas sea seleccionado con arreglo a los principios que rigen el acceso al empleo público?

Las ventajas de responder afirmativamente a dicha cuestión, tras lo expuesto a lo largo de estas páginas, me parecen evidentes y nos permitirían obviar los graves inconvenientes que presentan las soluciones que en la actualidad están sobre la mesa.

Bibliografía

Ballesteros Fernández, A. (1992). *Manual de Administración local*. Comares: Granada.

Ballina Díaz, D. (2015). *Las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal entre el Derecho público y el Derecho privado*. Madrid: INAP.

Beltran de Heredia Ruiz, I. (2017). Sucesión de contratas y transmisión de empresa: conflictos interpretativos y necesidades de reforma. Barcelona: *IUSLabor*.

Castillo Blanco, F.A. (2017). *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*. Barcelona: CEMICAL (Diputación de Barcelona).

Del Guayo Castiella, I. (2014). Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2 (nueva época).

De La Puebla Pinilla, A. (2016). Problemas laborales en la «remunicipalización» de los servicios públicos. *Trabajo y Derecho*, 17.

Díaz Lema, J.M. (1994). *Los monopolios locales*. Madrid: Montecorvo.

Fernández Avilés, J.A. (2017). Aspectos laborales de la reversión de los servicios públicos. *RTSS,* 407.

Fernández González, F.J. (1995). *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Gijón: Civitas.

Fernández Prieto, M. (2017). Reordenación de Servicios Públicos y reversión al municipio. Aplicación de la Directiva 2001/23/CE. *RTSS*, 417.

Flores Dominguez, L.E. (2017). Privatizaciones y remunicipalizaciones: experiencias en el Ayuntamiento de Sevilla. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 69.

Garcia Rubio, F. (2017). Pros y contras jurídico-administrativos de la reinternalización. En Tomas Font i LLovet y Juan José Díez Sánchez (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo* de gestión*)*. Madrid: Iustel/Fundación Democracia y Gobierno Local.

Gómez Alvarez, T. (2002). Reestructuraciones administrativas y mantenimiento de los derechos de los trabajadores: el art. 1.1 c) de la Directiva 23/2001. La interpretación del TJCE y de los Tribunales Españoles. *Relaciones Laborales*, 8.

Lopez Cumbre, C. (2017). Limitaciones a la incorporación de personal laboral en el sector público. Reglas de subrogación y empleo público. *Revista Galega de Dereito Social*, 3, 101-147.

Martinez Fernández, J.M. (2017). La remunicipalización de servicios. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 9.

Martinez Fernandez, J.M. y Ortega Jimenez, P. (2013). Sucesión de empresas y cesión ilegal de trabajadores en la contratación pública. *Revista de Estudios Locales*, Número extraordinario.

Mauri Majós, J. (2017). Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal. *Cuadernos de Derecho Local*, 49.

Monereo Pérez, J.L. y Bernat, J., (2017). La remunicipalización de los servicios públicos y su dimensión laboral: Derecho europeo y sucesión de empresa (el caso Piscarreta Ricardo). *La Ley Unión Europea,* 53.

Montoya Martin, E. (2014). Reestructuración de la administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias. En F.A. Castillo Blanco (Dir.), *La reforma del Sector Público*. Sevilla: Instituto García Oviedo.

Montoya Martín, E. (2014). Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización sostenibilidad de la Administración Local. *Revista General de Derecho Administrativo,* 36.

Ortega Bernardo, J. y De Sande Pérez-Bedmar, M. (2015). El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales. *Anuario de Derecho Municipal*, 9.

Rivero Ysern, J.L. (2010). *Manual de Derecho local.* Madrid: Civitas.

Rodríguez Escanciano, S. (2013). Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas laborales en el sector público. Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local.

Rojo Torrecilla, E. (2015). Derecho del Trabajo y empleo público. Reflexiones sobre jurisprudencia del TS y aportaciones del magistrado Manuel Ramón Alarcón. Recuperado de: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2015/09/el-derecho-del-trabajo-y-el-empleo.html

Sala Franco, T. (2015), El acceso al empleo público laboral. En A. Arías Domínguez, J.M. Rodriguez Muñoz, (coords.), *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempo de crisis* (p. 30-31). Navarra: Aranzadi.

Treviño Pascual, M. (2017). Sucesión de plantillas y cesión de trabajadores en la gestión de servicios públicos. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* 47.

Notas

1 Precisamente, y por dicha complejidad, se han iniciado diversas líneas de investigación sobre este punto. De esta forma, el presente trabajo se enmarca en los estudios realizados en el Proyecto de Investigación del Instituto Nacional de Administración Pública: «La gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración», 2017-2018.

2 La bibliografía sobre el tema comienza a ser variada y numerosa. Baste señalar, a los efectos de ofrecer un estado de la cuestión, entre otros trabajos que podrían citarse, Castillo Blanco, F.A. (2017), La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales, CEMICAL (Diputación de Barcelona), Barcelona; Monereo Pérez J.L. y Bernat, J., (2017) «La remunicipalización de los servicios públicos y su dimensión laboral: Derecho europeo y sucesión de empresa (el caso Piscarreta Ricardo), *La Ley Unión Europea*, n.º 53; Mauri Majós, J. (2017) «Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 49; Fernández Avilés, J.A, (2017), «Aspectos laborales de la reversión de los servicios públicos» *RTSS* n.º 407, 2017; Fernández Prieto, M. (2017), «Reordenación de Servicios Públicos y reversión al municipio. Aplicación de la Directiva 2001/23/CE» *RTSS*, n.º 417.

   Asimismo, de muy recomendable lectura, resulta la consulta del blog «Una mirada crítica a las relaciones laborales», Ignasi Beltran de Heredia Ruiz, que se ha ocupado muy especialmente de la materia desde un punto de vista, tanto jurisprudencial como doctrinalmente, muy acertado. Puede verse, asimismo, del mismo autor el trabajo «Sucesión de contratas y transmisión de empresa: conflictos interpretativos y necesidades de reforma», IUSLabor, n.º 1, 2017.

3 Véase Rodriguez Escanciano, S. (2013), *Despidos y otras medidas de (re)estructuración de plantillas laborales en el sector público*, Madrid (Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local), 2013, págs. 51 y ss. y Monereo Pérez, J.L. (2015): «Aspectos laborales de la interconexión entre Administraciones Públicas y entes instrumentales: irregularidades en la contratación y legislación de emergencia», *Revista de Derecho Social*, núm. 67, 2015.

4 Puede verse el trabajo de Rojo Torrecilla, E. (2015), «D.º del Trabajo y empleo público. Reflexiones sobre jurisprudencia del TS y aportaciones del magistrado Manuel Ramón Alarcón» http://www.eduardorojotorrecilla.es/2015/09/el-derecho-del-trabajo-y-el-empleo.html

5 Un riguroso análisis de estos procesos puede encontrarse en Montoya Martin, E. (2014), «Reestructuración de la administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias», en *La reforma del Sector Público* (Dir. Castillo Blanco, F.A.), Instituto García Oviedo, Sevilla, págs. 107 y ss.

6 Puede verse, a estos efectos, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa en el ámbito estatal y, a título de ejemplo, en el ámbito autonómico la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del sector público de Andalucía; asimismo, la Ley 11/2011, de 20 de diciembre, de reestructuración del sector público de Cataluña; o, por fin y por poner un último ejemplo, la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalidad Valenciana, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional.

7 Puede consultarse, a este respecto, Gómez Alvarez, T. (2002): «Reestructuraciones administrativas y mantenimiento de los derechos de los trabajadores: el art. 1.1.c) de la Directiva 23/2001. La interpretación del TJCE y de los Tribunales Españoles», *Relaciones Laborales*, n.º 8.

8 En este caso, la señora Henke prestaba servicios como secretaria del alcalde. A raíz de una agrupación de municipios a la que se encomiendan las competencias administrativas, es despedida. La sentencia niega la aplicación de la Directiva, amparándose en su Exposición de Motivos, en la que figuran elementos finalistas de protección de los trabajadores ante situaciones económicas negativas, llegando a la conclusión que «no constituye una «transmisión de empresa», en el sentido de la Directiva, la reorganización de estructuras de la Administración Pública o la cesión de competencias administrativas entre Administraciones Públicas», en tanto que «dicha cesión del municipio a la agrupación de municipios sólo afectó a actividades propias del ejercicio del poder público. Aun suponiendo que estas actividades incluyeran aspectos de carácter económico, éstos sólo podrían ser accesorios».

9 En el mismo sentido puede verse la sentencia 6 de diciembre 2011, (C-108/10, caso Scattolon). Más recientemente, la la STJUE 20 de julio 2017 (C-416/16, caso Piscarreta), entiende que la Directiva 2001/23 es aplicable a un supuesto de reorganización de empresas municipales. En concreto, el caso se refiere a la disolución de una empresa municipal, cuyo único accionista es un municipio, y sus actividades se transmiten parcialmente a ese municipio y pasan a ser ejercidas directamente por él y parcialmente a otra empresa municipal reconstituida a tal fin, de la que el citado municipio es también único accionista.

10 La Sentencia de 26 de septiembre de 2000, Asunto C-175/99, Mayer afirmó que sí opera la Directiva cuando la transmisión de actividad se produce de una persona jurídica sometida a Derecho privado a otra de Derecho público, especialmente cuando el servicio que se prestaba por aquélla no puede entenderse, de entrada, como ejercicio de poder público.

11 El TS ha diferenciado la transmisión de empresas ex art. 44 ET de la sucesión de contratas o de mera ac-

tividad, considerando que en la sucesión de contratas tan sólo opera la transmisión de personal y, en su caso, la subrogación empresarial, cuando en el convenio colectivo de aplicación se prevea expresamente que, al término de la contrata, todos los trabajadores que, dependiendo del empresario saliente, lleven prestando servicios en las dependencias de la empresa o institución principal que contrata pasarán a depender del nuevo adjudicatario del servicio, manteniendo sus condiciones laborales en idénticas condiciones a las que disfrutaban con la empresa cedente. Esto es, la subrogación en los contratos de trabajo actúa cuando la autonomía colectiva, en su ámbito de aplicación —se resalta por lo que más adelante se dirá—, establezca la obligación de subrogación en los supuestos, sin más, de un cambio en la titularidad de la empresa o también en aquellos otros en que el pliego de condiciones así lo imponga como deber jurídico del nuevo contratista.

Caso contrario, lo único que acontece «es la finalización de una contrata que se extingue por el transcurso del plazo de concesión o adjudicación y la entrada de un nuevo empleador —sea un nuevo contratista o el empresario principal a quien revierte el servicio o actividad—, no ligado con el anterior por ningún título traslativo respecto de los elementos materiales y organizativos de la empresa». Dicho de otro modo, la jurisprudencia entiende que en el encadenamiento de contratas no hay en puridad transmisión, sino finalización de una y comienzo de otra diferente, «aunque materialmente la contrata sea la misma en el sentido de que los servicios prestados sigan siendo los mismos», si bien esta doctrina ha de matizarse en virtud de la teoría de la transmisión de plantilla que la jurisprudencia viene aplicando a la sucesión de contratas cuando el soporte esencial de la actividad económica desarrollada sea precisamente la mano de obra transferida.

El Tribunal Supremo, asimismo, ha establecido, en doctrina unificada en su sentencia de 10 de diciembre de 2008, en síntesis, que las previsiones de un convenio colectivo del sector de limpieza de edificios y locales no son aplicables a la empresa principal, dedicada a otra actividad distinta, que al finalizar la contrata con una empresa de limpieza, decide asumir directamente la limpieza de sus centros de trabajo, dado que la empresa principal no se debe considerar incluida dentro del ámbito de aplicación de dicho convenio colectivo.

12 Respecto de todos estos supuestos, y sus consecuencias en el sector público local, hay que hacer mención del trabajo de Martinez Fernandez J.M. y Ortega Jimenez, P. (2013), Sucesión de empresas y cesión ilegal de trabajadores en la contratación pública, Número extraordinario de la Revista de Estudios Locales, 2013.

13 La jurisprudencia de los Juzgados y Tribunales españoles sobre el tema es sumamente prolija y abundantísima con pronunciamientos, en más de una ocasión contradictorios, que han motivado varias sentencias dictadas en recurso de casación para unificación de la doctrina. (a título de ejemplo la STS de 5 de abril de 1993, dictada en recurso de casación para unificación de doctrina). Puede verse, en relación a los distintos tipos, la STSJ de Madrid de 1 de marzo de 2013 (rec. 6259/2012).

Recientemente, las SSTS 19 de septiembre 2017 (rec. 2612/2016) y 19 de diciembre 2017 (rec. 2657/2016) sobre la reasunción por el Ministerio de Defensa del servicio de cocina y restauración que había sido externalizado a una empresa. En estos casos, el TS (siguiendo la doctrina de la STJUE 26 de noviembre de 2015, C-509/14, Asunto ADIF o Aira Pascual) ha entendido que cuando existe transmisión de elementos patrimoniales significativos e imprescindibles para llevar a cabo el servicio o la actividad transmitida se está ante el supuesto previsto en el artículo 1 de la Directiva 2001/23/CE y en el artículo 44 ET. Y, en este sentido, resulta irrelevante, a efectos de considerar la existencia de una transmisión de empresa, la circunstancia de que los elementos materiales indispensables para el desarrollo de la actividad de que se trata hayan pertenecido siempre al Ministerio de Defensa, pues la cuestión de si se ha transmitido «la propiedad» de los elementos materiales carece de pertinencia a efectos de aplicar la citada Directiva.

Extremo que, en el marco de la continuidad del servicio de seguridad de un puerto portugués, también ha sido confirmado por el propio TJUE (sentencia 14 de octubre de 2017, C-200/16, Securitas). Añadiendo que la Directiva 2001/23/CE es contraria a una disposición nacional que establece que no se incluye en el concepto de «[transmisión] de empresa [o] de centro de actividad», en el sentido del art. 1.1 la pérdida de un cliente por parte de un operador por la adjudicación del servicio a otro operador.

14 Mauri Majós, J., «Consecuencias de la remunicipalización...», op. cit.., pág. 92 también se refiere a que tampoco los efectos son los mismos ya que la sucesión legal se transforma en una verdadera obligación de subrogación que se impone por ministerio de la ley a las empresas y los trabajadores. La subrogación convencional presupone también una obligación de subrogación, pero solo en los términos y las condiciones que se pueden haber fijado en el correspondiente convenio y siempre sujeta a sus límites, formalidades y entrega de la documentación pertinente. La subrogación contractual ha de producirse siempre en los estrictos términos acordados en pliego de condiciones del contrato, y en principio debería aceptarse por los propios trabajadores interesados.

15 Como recuerda la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 58/09, de 26 de febrero de 2010, Obligación de subrogarse en las relaciones laborales preexistentes: «La obligación de subrogarse en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando un contratista nuevo sucede a otro en ella, no deriva del contrato mismo sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos que se encuentren vigentes en el sector de actividad laboral de que se trate». Puede verse, asimismo, la

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sentencia del TSJ de Madrid 1793/2011, de 23 de febrero de 2011 (rec. núm. 741/2009).

16 No obstante, esta doctrina aparentemente pacífica hasta ahora ha sido puesta en cuestión, o al menos matizada, por la la STS 27 de febrero 2018 (rec. 724/2016), que en un supuesto de cambio de adjudicatario de la gestión de residuos sólidos, entiende, excepcionando la regla general de inaplicabilidad del Convenio Colectivo a terceros, que una entidad local puede verse afectada por cláusula subrogatoria de Convenio Colectivo de empresa pública instrumental creada para el cumplimiento de servicios públicos. De esta forma, se argumenta que: «Ahora bien, esa general inaplicabilidad del Convenio Colectivo a terceros no sería predicable de una cláusula —la de asunción de los trabajadores por los respectivos Ayuntamientos en supuesto de inviabilidad de la empresa pública y de asunción de la gestión— respecto de la que tales Administraciones Locales no pueden en puridad calificarse de «terceros», en tanto que «Giahsa» es una empresa pública instrumental creada para el cumplimiento de servicios públicos locales y precisamente por la Mancomunidad de la que el Ayuntamiento demandado forma parte; y menos aún respecto de la asunción directa del servicio, porque ello ya no sería consecuencia de la previsión convencional, sino más rectamente de la norma laboral y de la jurisprudencia. Tengamos en cuenta que entre las diversas modalidades en la gestión de los servicios públicos [al art. 85.2 LRBRL , en redacción dada por la Ley 57/2003, de 16/Diciembre], en la actualidad reguladas por el art. 277 del TRLCSP [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14/Noviembre , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público], se haya la creación de una «entidad pública empresarial local», y aunque no cabe duda que estas formas de «gestión indirecta» comportan —en ello se coincide con el recurso una titularidad empresarial que no cabe atribuir extensivamente a los entes locales titulares originales del correspondiente servicio [sobre ello, SG 11/02/16 —rco 98/15—], de todas las maneras —y aquí discrepamos del Ayuntamiento recurrente—, de lo que aquí se trata no es de extenderle la titularidad empresarial por el sólo hecho de titular del servicio público o creador de la entidad empresarial, sino tan sólo de imputar a los Ayuntamientos, creadores indirectos —a través de la Mancomunidad— de la sociedad pública instrumental, de una previsión convencional que directamente les afecta y que en manera alguna puede considerarse «ajena» e inaplicable a ellos, habida cuenta del régimen jurídico tutelar que respecto de tales sociedades les corresponde [vid. art. 47 Ley 5/2010, de 11/Junio]».

17 Idéntica opinión se expone en el Informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 24 de julio de 2017. De sumo interés es el trabajo, en este punto, de Beltran De Heredia Ruiz, I., «Efectos subrogatorios de los pliegos de condiciones: controversia jurisdiccional administrativo-laboral, concesiones de servicio público de transporte por carretera e incidencia del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público», *Comunicación presentada a la Segunda Ponencia: «Cambios en la organización productiva: externalización y empresas multiservicios»*, que puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/comunicacions/any-2017/

18 Puede verse al respecto los comentarios a la misma en http://ignasibeltran.com/2018/01/20/los-pliegos-de-condiciones-no-pueden-imponer-la-subrogacion-cambio-de-doctrina-social/

19 En efecto, la jurisprudencia recaída en torno a este supuesto ha dejado claramente establecido que se ha de asumir, «de forma duradera», una parte significativa, en términos cuantitativos y/o cualitativos, de la plantilla (SSTS 7 de diciembre de 2011, RJ 106/12 y 28 de febrero de 2012, RJ 4026). Y que dicha asunción es de carácter voluntario lo que se recoge de forma expresa en los pronunciamientos jurisdiccionales: «obedece a su decisión o conveniencia» (STS 7 de abril 2016, Rec. 2269/2014); «queda en manos de la empresa entrante (...) asumir o no el todo o la mayor parte de la plantilla» (STS 22 de septiembre de 2016, Rec. 1438/2014).

20 De La Puebla Pinilla, A. (2016) «Problemas laborales en la «remunicipalización» de los servicios públicos», *Trabajo y Derecho*, núm. 17, también realiza matizaciones a la aplicabilidad de estos supuestos a las Administraciones Públicas. Opina la citada autora que en aquellos supuestos en que dicha obligación viene derivada del Convenio Colectivo o de los Pliegos de Condiciones no vincularían a la Administración.

21 Del Guayo Castiella, I. (2014), «Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 2* (nueva época). Y añade dicho autor que las versiones originales de la LRBRL de 1985 y del TRRL de 1986 confundían frecuentemente ambos ámbitos de actuación de los entes locales. Las sucesivas reformas no aclararon el panorama, sino que con frecuencia lo oscurecieron aún más. Y aún sigue así, mucho me temo, tras la reforma operada por la LRSAL.

22 Ortega Bernardo, J. y De Sande Pérez-Bedmar, M. (2015), «El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 9, para quienes «El criterio de distinción relevante ya no resulta ser, por tanto, el que distingue entre servicios públicos reservados y no reservados. La diferenciación fundamental se encuentra en distinguir entre servicios públicos económicos que se prestan en concurrencia pero no necesariamente en competencia con la iniciativa empresarial privada y aquellas actividades económicas locales que se prestan en concurrencia y con pleno sometimiento a las reglas de la competencia. Lo que está en juego desde hace ya tiempo en el ámbito de las actividades con incidencia económica de los Gobiernos y Administraciones locales es la aplicación o no del Derecho de la competencia, la aplicación en este ámbito de los arts. 101 y 102 TFUE, en caso de

que se afecte a los intercambios entre Estados miembros, y de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, en caso de efectos meramente estatales y/o autonómicos».

23 Montoya Martín, E. (2014), «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización sostenibilidad de la Administración Local», Revista General de Derecho Administrativo, n.º 36.

24 Puede verse, a estos efectos: Ballesteros Fernández, A. (1992) *Manual de Administración local*, Comares, Granada, p. 400; Fernández González, F.J. (1995), *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Civitas-Ayuntamiento de Gijón, Navarra, p. 57; Montoya Martín, E. (2009) Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales. Congreso europeo sobre descentralización y administración territorial y administración local, p. 250; Ballina Díaz, D. (2015), *Las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal entre el Derecho público y el Derecho privado*. INAP.

En sentido contrario, Rivero Ysern, J.L. (2010), *Manual de Derecho local*, Civitas, 6.ª ed., p. 432. Y Díaz Lema, J.M. (1994), *Los monopolios locales*, Montecorvo, p. 105.

25 En efecto, como ha puesto de relieve Martinez Fernández, J.M. (2017), La remunicipalización de servicios, *El Consultor de los Ayuntamientos* n.º 9, hay varias posibilidades en cuanto a la tramitación basadas en los resultados que arroje el estudio a realizar.

1. Acuerdo de inicio del expediente del art. 86 LRBRL y 97 TRRL: nombramiento de la Comisión de estudio técnico-política y redacción de una memoria que analice las diferentes formas de gestión, con el contenido que señalan los arts. 58 a 62 del RSCL.

2. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión directa sin personificación o por organismo autónomo: acuerdo plenario de creación del servicio municipal y trámites para su dotación de recursos humanos y materiales, o para la creación del organismo autónomo.

3. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión directa mediante sociedad de capital íntegramente municipal o una entidad pública empresarial: se hace pública la memoria y el asesoramiento recibido y se inician los trámites para constituir la sociedad o entidad pública.

4. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión indirecta o mixta: exposición pública de la memoria e inicio del expediente de contratación de la forma de gestión indirecta o mixta. Ha de someterse en caso el estudio de viabilidad que exige el art. 132 del TRLCSP al informe de la Evaluación por la Oficina Nacional de Evaluación de Concesiones (DA 36.a TRLCSP, introducido por la DF 9.a); y del comité Superior de Precios de Contratos del Estado para valorar la fórmula de revisión de precios del contrato si procede en el contrato (art. 9.7 del RD 55/2017, de 3 de febrero).

26 Este elemento, la sostenibilidad financiera, resulta clave para Garcia Rubio, F. (2017), «Pros y contras jurídico-administrativos de la reinternalización», en el volumen colectivo *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión* (coordinado por Tomas Font i LLovet y Juan José Díez Sánchez), Iustel/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, págs. 173 y ss. que expresa que «Así los ahorros, o no de una fórmula de gestión directa frente a una homónima de gestión indirecta, no pueden ser circunstanciales sino permanentes».

27 Véase, en este punto, las acertadas reflexiones en cuanto a la tramitación de Flores Dominguez, L.E., (2017), «Privatizaciones y remunicipalizaciones: experiencias en el Ayuntamiento de Sevilla», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017, pág. 62 y s.

28 En opinión de dichos autores en el trabajo citado: «En definitiva, el procedimiento previsto para la reinternalización es el procedimiento del art. 85.2 LRBRL, y no el del art. 86.1 LRBRL. Conviene en este sentido subrayar que, aunque las reglas aplicables a uno y otro caso exijan tener en cuenta pautas de racionalidad económica, la gran diferencia estriba en que en el primer caso (art. 85.2 LRBRL) el examen de la eficiencia se proyecta sobre los propios recursos económicos y materiales públicos, y en el otro (el del art. 86.1 LRBRL), el acierto de la decisión hay que justificarlo económicamente teniendo en cuenta el impacto de la misma sobre la iniciativa empresarial privada, pues la actividad pública que se quiere emprender se va a desarrollar en competencia con ella. Esto no significa que si hay empresarios privados que ofrecen sus servicios en un sector económico, la Administración no pueda entrar (lo que equivaldría a afirmar que hay una cláusula de subsidiariedad que rige en relación con la actividad empresarial de la Administración). No hay que entenderlo así. Hay que interpretar que a la hora de emprender una aventura empresarial, la Administración no puede desconocer los riesgos que, si fuera el caso, genera para el sector privado, y que esto debe valorarlo cuando examine las razones que la conducen a introducirse en ese mercado».

29 De interés en este punto resulta la consulta del trabajo de Lopez Cumbre, C. (2017), Limitaciones a la incorporación de personal laboral en el sector público. Reglas de subrogación y empleo público, *Revista Galega de Dereito Social*, 3, 101-147.

30 En el mismo sentido, se deduce de la STSJ de Asturias de 24 de abril de 2017 (rec. 61/2017).

31 En efecto, las enmiendas presentadas a través de la proposición de una Disposición Adicional establecían:

«Disposición adicional (nueva). Garantía de la calidad del empleo en los supuestos de internalización de servicios o actividades.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

> Las entidades que integran el sector público solo podrán acordar la gestión directa, con sus propios medios o a través de una entidad vinculada o dependiente de las mismas con personalidad jurídica propia, de servicios públicos que viniera gestionando con anterioridad un operador económico al amparo de un contrato de servicios, de concesión de obras o de concesión de servicios, en caso de que no existan limitaciones y restricciones de índole presupuestaria en materia de crecimiento del número de empleados públicos o de su masa salarial que imposibiliten la sucesión de empresa con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o la subrogación de dichas entidades en los contratos de trabajo celebrados por el operador económico que pueda contemplar el convenio colectivo de aplicación.
>
> A tal efecto y previamente a la adopción del correspondiente acuerdo deberá recabarse informe favorable de la Intervención General correspondiente acerca de la existencia de dichas limitaciones y restricciones y de sus consecuencias».

32 Puede señalarse, a estos efectos, la enmienda de adición (art. 293) presentada por Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos (enmienda n.º 161):

> «5. En el supuesto de que, previos los trámites legales correspondientes, se produzca el rescate de la concesión previsto en la letra c) del artículo 292, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 44 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores con independencia de las limitaciones que respecto de las plantillas de personal pueda establecer la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
>
> Los trabajadores con contrato indefinido adquirirán la condición de indefinidos no fijos en las correspondientes plantillas de los entes del sector público, sin perjuicio de que en el plazo máximo de tres años se incluyan los puestos correspondientes en la Oferta de Empleo Público para su cobertura definitiva con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de los empleados públicos.»

33 Mauri, J. (2017) «Consecuencias de la remunicipalización...», op. cit., pág. 106 y ss.

34 La enmienda aceptada es la núm. 2387, del G.P. Socialista, realizada al apartado Dos de la Disposición Adicional Vigésimo séptima del Proyecto de Ley, que introduce un «no» simplemente para que no compute en la tasa de reposición de efectivos. La motivación dada a la enmienda es la que sigue: Si bien se regulan de forma específica las responsabilidades cuando se incurre en cesión ilegal de trabajadores, en la disposición adicional trigésima quinta, figura que hay que evitar ya que supone una vulneración de los principios de acceso al sector público, no debe tener como consecuencia una penalización en el ámbito de la gestión, computando como personal de nuevo ingreso para la tasa de reposición. Si se contabilizan, alteran o impide cualquier planificación de recursos humanos mediante la Oferta de Empleo y más si esta Oferta es reducida, como viene siendo el caso en el sector público.

35 Téngase en cuenta, a este respecto, la doctrina establecida en la STC de 5 de marzo de 2018 (rec. amp. n.º 5194/2016) que estima que la no valoración del Derecho europeo por los tribunales ordinarios, Directiva y resoluciones jurisdiccionales de interpretación de éste, supone una vulneración del artículo 24 CE.

36 De hecho ya surgen opiniones interpretativas respecto de ese apartado argumentando que dicha disposición parece que ha de interpretarse, en forma alternativa y para que adquiera un significado coherente, en el sentido de que el personal incorporado a una sociedad pública como consecuencia de la subrogación en las relaciones laborales si llega a producirse, una vez subrogado, un proceso selectivo presidido por el mérito y la capacidad para ser incorporado como empleado público no se computará a efectos de la tasa de reposición de efectivos siempre que lo sea a un sociedad mercantil pública, lo que de contrario sí sucedería si se incorporase, tras ese proceso, a la Administración o a otra entidad pública.

37 El artículo 85, en la redacción ofrecida por la LRSAL, establece que:

> 1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.
>
> 2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:
>
> A) Gestión directa:
>
> a) Gestión por la propia Entidad Local.
>
> b) Organismo autónomo local.
>
> c) Entidad pública empresarial local.
>
> d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
>
> Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valo-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

rará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público.

38 Disposición adicional novena. Redimensionamiento del sector público local.

1. Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste. Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad (...)

3. Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional...».

39 Pero es que, además, si en los planes de ajuste, ahora vigentes y elaborados en términos consolidados, se preveían hacer aportaciones de capital o ampliaciones de capital, ahora éstas no se podrán realizar, excepto, si en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supera en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Deberá procederse, por tanto, a la revisión de aquellos planes de ajuste que se encuentren en esta situación.

40 Interpretar en forma limitativa la capacidad de autorganización de los servicios públicos, nos llevaría a una interpretación extensiva de esta Disposición Adicional Novena que, como es suficientemente conocido, es aquella que extiende el significado *prima facie* de una disposición, de forma que se incluyen en su ámbito de aplicación supuestos que según la interpretación literal no quedarían incluidos.

Y es que si bien, y como es notorio, no es posible aplicar la ley sin interpretarla, ni siquiera, como observa la doctrina y la jurisprudencia, cuando las cosas parecen claras (por lo que debe rechazarse que sea cierto en todos los casos el aforismo *in claris non fit interpretatio*), y que interpretar es una operación no de extracción del contenido de la norma, sino de atribución a ésta de significado, esto es, una actividad no meramente mecánica y neutral sino subjetiva y creadora, se hace preciso fijar los límites de este acto de creación del Derecho, pues, como sabemos, si bien es cierto que no está prohibido, ni podría estarlo, interpretar, si está prohibida la analogía o la interpretación extensiva en normas prohibitivas o restrictivas, ya que estaríamos en presencia de una actividad, por definición, creadora del Derecho.

La interpretación, pese a su carácter creador, es una operación intelectual por la que se busca establecer el sentido de las expresiones utilizadas por la Ley para decidir los supuestos contenidos en ella y, consecuentemente, su aplicabilidad al supuesto de hecho que se le plantea al intérprete. Aplicar una Ley prohibitiva, sancionadora o restrictiva de derechos analógicamente o interpretándola extensivamente implica, en realidad, crear una nueva norma, pues la que se afirma aplicada no contempla el supuesto de hecho porque así no lo quiso el legislador —en nuestro caso utilizar una sociedad preexistente— al que se impone la consecuencia jurídica en ella prevista.

41 Y respecto de la que también hay cierta conflictividad jurisdiccional. Me remito a la entrada de Beltran, I., Sucesión de empresa: últimas novedades jurisprudenciales internas y comunitarias (2016 a 2018), http://ignasibeltran.com/2018/04/05/sucesion-de-empresa-ultimas-novedades-jurisprudenciales-internas-y-comunitarias-2016-a-2018/

42 De anomalía jurídica califica tal figura Monereo Pérez, J.L., «Las reestructuraciones en el sector público...», op. cit. pág. 245 y añade que produce una enorme tensión entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo ¡Y, adviértase, que en el marco de un orden jurídico global conjuntamente vulnerado!

43 Por todos puede verse De La Puebla Pinilla, A. (2016) «Problemas laborales...», op. cit., que expone que: «Lo cierto es que hace tiempo que la doctrina judicial encontró respuesta para resolver esta contradicción que plantea la sujeción de la Administración a la normativa laboral. La figura del indefinido no fijo en la Adminis-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

tración Pública se diseñó judicialmente para los trabajadores que han de incorporarse a la plantilla de una Administración Pública en aplicación de las normas laborales —las que disponen, por ejemplo, la conversión en indefinidos de los trabajadores contratados fraudulentamente como temporales—. Se trata de trabajadores permanentes que no han adquirido la «fijeza», la condición de fijo de plantilla (y en consecuencia carecen de derecho al puesto), porque no han accedido al mismo de conformidad con el procedimiento reglamentario establecido para los puestos de carácter permanente.

Esa misma solución sería aplicable para estos casos en los que la incorporación a la plantilla de ente público se produce ex art. 44 ET. A esta conclusión no se opone el art. 91 LBRL ni el art. 301.4 RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que prohíbe «la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal del ente, organismo o entidad del sector público contratante». Debe recordarse que este precepto va referido a los contratos de servicios y no a los de gestión de servicios públicos, a los que se reconducen la mayoría de los supuestos que se analizan. La referencia a la consolidación, por otra parte, podría interpretarse como una prohibición de incorporar con carácter definitivo a este personal en la plantilla municipal sin someterla a los procedimientos de acceso reglamentarios pero no necesariamente como un obstáculo insalvable para su incorporación en los términos propuestos. Tampoco es determinante, en la medida en que tiene el valor de una mera recomendación, la DA 1.ª RDL 20/2012 que dispone que «Los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dictarán en sus respectivos ámbitos de competencias las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos».

44 La doctrina jurisprudencial sobre el trabajador indefinido no fijo ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en los Autos 122/2009, 124/2009 y 135/2009. Asimismo, la cuestión de las «medidas legales equivalentes», derivada de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio que establece la obligación del Estado de prever una serie de medidas para desincentivar el encadenamiento de los contratos ha sido analizada en particular en las Sentencias del TJCE de 7 de septiembre de 2006, Asuntos C-53/04 (caso Marrosu y Sardino) y C-180/04 (caso Vassallo), de las que cabe concluir que el TJCE entiende que una normativa nacional que no reconoce la conversión del contrato en indefinido, pero que establece «normas imperativas respecto a la duración y renovación de los contratos de duración determinada y el derecho a la reparación de los perjuicios sufridos por el trabajador debido al uso abusivo por la Administración Pública de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada» parece ser ajustada a la citada Directiva.

45 Mi postura, en esos casos, de fraude ha sido bastante clara desde hace años. Puede verse, a este respecto, Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público: a propósito de los contratos temporales en el sector público. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 86, 1995.

46 Citado por Mauri la referencia corresponde a De Soto Rioja, S. (2015), «Sucesión de empresas y de contratas: puntos críticos de la regulación y del tratamiento convencional», en Cruz Villalon, J. (coord.), *El impacto de la negociación colectiva sobre la segmentación laboral: causa determinante e instrumento de contención*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 619.

47 Mauri Majós, J., «Consecuencias de la....», op. cit., pág. 114.

48 Baste señalar, a este respecto, la STS de 17 de febrero de 2016 (rec. 3944/2014) en que se debatía si las normas que abordaron la reorganización del Sector público Andaluz y que habían dado lugar a la integración de las empresas públicas extinguidas en Agencias de nueva creación, con la consecuencia de que ese personal, seleccionado en su día por normas de Derecho Privado, había pasado al empleo público sin someterse a pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de ofertas públicas, eran contrarias a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, el Tribunal expone que:

> «Esos datos impiden apreciar en la integración aquí controvertida, regulada por esas disposiciones adicionales tercera y cuarta del Decreto 99/2011, un acceso al empleo público que merezca ser calificado de gratuito, ilegal o injustificadamente discriminatorio. No es ilegal porque, por un lado está amparado en lo que establece la Ley 1/2011 (disposición adicional cuarta 1.b) y, por otro, es coherente con lo establecido en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
>
> Tampoco es gratuito, arbitrario o injustificadamente discriminatorio, porque pretende cohonestar la nueva configuración del sector público de Andalucía, dispuesta por el legislador autonómico, con la estabilidad en el empleo de quienes ya la tenían como personal laboral en las entidades o empresas públicas que resultan extinguidas en esa reordenación del sector público legalmente establecida; y porque la integración no supone ningún plus adicional al «status» laboral que antes poseía el personal integrado, al quedar circunscrita, como ya se ha señalado, a la Agencia que ha sucedido en su

actividad a las entidades o empresas públicas suprimidas, y no permitir a dicho personal pasar por vías excepcionales a la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

La conclusión que se deriva de lo anterior es que esa integración aquí polémica dispuesta por el Decreto 99/2011 no puede considerarse contraria al derecho reconocido por el artículo 23.2 CE , en su vertiente de acceso a la función pública; pues no afecta a los miembros del sindicato recurrente en esta casación que ya son funcionarios de carrera o personal laboral fijo de la Junta de Andalucía, y tampoco significa, por lo ya dicho, una desigualdad de trato que, por carecer de justificación razonable, merezca la calificación de discriminatoria respecto de los empleados de esas entidades que sean funcionarios interinos o personal laboral temporal».

49 Explica, en este sentido, la sentencia referida que:

«Esta norma, a juicio de la sala, no impide la aplicación de lo establecido en el artículo 44 ET porque lo que se regula en la misma son los principios rectores del acceso al empleo público y la subrogación de los demandantes no supone su acceso al empleo público, quedando limitada su contratación al ámbito de la propia sociedad demandada y quedando excluido, como hemos visto, de la aplicación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en cuyo artículo 3.3.c) se excluye de su aplicación al «personal laboral propio de las empresas públicas», siendo esta la condición que pasan a ostentar los demandantes como consecuencia de la subrogación operada, pues en el artículo 6 de los estatutos sociales de la demandada (BOIB núm. 169 de 27 de noviembre de 2004) se establece que su personal se integra por funcionarios destinados en comisión de servicios, personal laboral de la Consellería de Interior que sea transferido y por «personal laboral propio de la empresa», el cual no tiene la condición de empleado público, sin perjuicio de que se le apliquen aquellas normas del EBEP en que expresamente se establezca.

Desde esta perspectiva la disposición adicional primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y su remisión a lo establecido en el artículo 55 debe interpretarse en el sentido de que las sociedades mercantiles de titularidad pública deben reclutar a su personal mediante procesos selectivos que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, pero ello no impide que cuando estas sociedades pasan a desarrollar un servicio que venía siendo desarrollado por una entidad privada y se subroga en el personal que venía prestando servicios para aquella, quede exonerada de las obligaciones que impone el artículo 44 ET , pues el artículo 51 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la comunidad autónoma de las Illes Balears establece que «las sociedades mercantiles públicas se rigen por el ordenamiento jurídico privado» excepto en los aspectos a que se refiere la normativa de derecho público que les sea de aplicación, sin que existan norma alguna que permita inaplicar a estas sociedades la mencionada norma estatutaria».

Y sigue argumentando, de esta forma, que:

«En consecuencia, la subrogación de los demandantes se produce con los mismos derechos que ostentaban en la anterior empresa y, por tanto, con la condición de trabajadores indefinidos «fijos de plantilla», no pudiendo transformarse su contrato en otro sometido a la condición resolutoria de que su puesto de trabajo sea cubierto por ulteriores procesos selectivos. Esta novación contractual no está prevista por norma de derecho público alguna, ni está justificada por el hecho de que las sociedades mercantiles de titularidad pública deban reclutar a su personal mediante procesos selectivos que garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, porque la sociedad demandada no ha procedido a reclutar personal alguno, habiendo quedado subrogada en la posición de empresario por mandato de lo establecido en el artículo 44 ET , sin que conste siquiera la existencia de una relación de puestos de trabajo que como consecuencia de la subrogación hayan sido adjudicados a los demandantes. Se trata más bien de la asunción de un servicio con todo el personal en las condiciones establecidas en el mencionado artículo 44 ET».

50 Puede consultarse, respecto de este punto, Sala Franco, T. (2015). El acceso al empleo público laboral». Arias Domínguez, Angel; Rodriguez Muñoz, José Manuel (coords.). Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempo de crisis. Navarra, Aranzadi, p. 30-31.

51 Bien que discutida en su aplicación por la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia que entendieron, entre otras la STSJ Andalucía de 29 de octubre de 2012 (ROJ: 9369/2012), que: «De esta forma la integración del personal laboral procedente de las entidades extinguidas no se produce sino como personal laboral sometido al Estatuto Básico del Empleado Público, norma que tiene el carácter de Básico, de manera que no cabe hablar de una categoría especial como sería el personal laboral que procedente de la aplicación del art. 44 del Estatuto de los trabajadores , es decir por razón de sucesión de empresas, resultase sometido a la regulación propia del Estatuto de los trabajadores y Convenios Colectivos de aplicación. Tal posibilidad resulta descartada pues no resulta posible la creación de una categoría especial de empleados públicos ajena al Estatuto Básico».

52 Y es que, en efecto, la problemática que se plantea es mucho más prolija y detallada. Baste señalar los pro-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

blemas derivados de la conservación de derechos de los trabajadores subrogados, pero el análisis exhaustivo de los mismos excedería de la extensión de este trabajo.

53 Parecida convicción pueden encontrarse en el trabajo de TREVIÑO PASCUAL, M. (2017). Sucesión de plantillas y cesión de trabajadores en la gestión de servicios públicos. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 47.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 14-35 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

AZTERLANAK
ESTUDIOS

ANALÍTICA DE RECURSOS HUMANOS: EXPLORANDO OPORTUNIDADES A PARTIR DEL *BIG DATA* Y LA PRÁCTICA DEL *HUMAN RESOURCES ANALYTICS*

EXPLORING OPPORTUNITIES FROM BIG DATA AND THE PRACTICE OF HUMAN RESOURCES ANALYTICS

David Aguado García
Profesor Departamento de Psicología Social y Metodología
Investigador Senior, Instituto de Ingeniería del Conocimiento
Universidad Autónoma de Madrid
david.aguado@uam.es

Recibido: 27/2/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: *Big Data*ren eta horri lotutako teknologien eklosioak izugarri aldatu du erakundeen jarduteko modua. Aldaketa horrek, batez ere, erakunde horiek —beren egitekoa eraginkortasunez garatzerakoan— erabakiak hartzeko moduari eragiten dio. Zerbitzuen ekoizpen- eta hornidura-sistemekin zerikusia duten erabakiak bideratzen dira, beren onurak maximizatzeko, erabaki horiek hartzen baitira datu-bolumen handi baten analisi konplexu batek ematen duen ebidentziaren ondorioz. *Data Driven Organizations* moduan ezagutzen dugun hori da. Giza Baliabideen Kudeaketaren eremua ez da hortik kanpo gelditu, eta, pixkanaka, *Human Resources Analytics* izenarekin, hainbat praktika garatzen hasi dira, datu-analisitik abiatuta pertsonen gaineko erabakiak hartzean oinarritzen direnak. Administrazio publikoek langileen kudeaketako prozesuen optimizazioan sartu behar dute, analisiarekin sortzen diren ebidentzien bidez. Lehenik, bere profesionalei helarazi behar diete zein den gaiaren egoera, hurbilketa berri horiei dagokienez, eta, baita ere, gogoeta egin behar dute hurbilketa analitiko horien ezarpenak administrazio publikoentzat dakartzaten aukera eta zailtasunen inguruan.
Gako-hitzak: berrikuntza giza baliabideetan, Big Data eta Giza baliabideak, Digitalizazioa, HR analytics.

Resumen: La eclosión del *Big Data* y las tecnologías asociadas ha provocado un extraordinario cambio en la forma de hacer de las organizaciones. Este cambio afecta fundamentalmente al modo en el que estas toman decisiones para desarrollar de manera efectiva su misión. Se orientan las decisiones que tienen que ver con los sistemas de producción y provisión de servicios de forma que se maximicen sus ventajas al ser tomadas por la evidencia que provee el análisis complejo de un gran volumen de datos. Es lo que se conoce como las *Data Driven Organizations*. El campo de la Gestión de Recursos Humanos no ha sido ajeno a ello y, paulatinamente, bajo la denominación de *Human Resources Analytics,* se comienzan a desarrollar un conjunto de prácticas basadas en tomar decisiones sobre las personas a partir del análisis de datos. Las Administraciones Públicas han de incorporarse también a la optimización de sus procesos de gestión de empleados a través de las evidencias que se generan a través de la analítica. Un primer paso es acercar a sus profesionales el estado de la cuestión al respecto de estas nuevas aproximaciones y, también, reflexionar acerca de las oportunidades y dificultades que la implantación de estas aproximaciones analíticas conllevan para las Administraciones Públicas.
Palabras clave: innovación en RRHH, Big Data y RRHH, Digitalización, HR Analytics.

Abstract: The emergence of Big Data has led to an extraordinary change in the way organizations work. This change fundamentally affects the way in which they make decisions to effectively fulfil their mission. The decisions now are driven by the evidence provided by the complex analysis of a large volume of data. It is what is known as the *Data Driven Organizations*. The field of *Human Resources Management* has not been oblivious to this and, gradually, under the name of *Human Resources Analytics*, a set of practices based on making decisions about people based on data analysis begins to be developed. Public administrations must also be incorporated into the optimization of their employee management processes through the evidence generated through analytics. A first step is to put its professionals closer to the state of the art of these new approaches and, also, to reflect on the opportunities and difficulties that the implementation of these analytical approaches entail for public administrations.
Keywords: innovation in HR, Big Data and HR, Digitalization, HR Analytics.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario

1. Introducción.—2. *Big Data* y GRH: el campo del *Human Resources Analytics*. 2.1. Los Usos de la Analítica. 2.2. Los elementos de un proyecto *HRA*. 2.3. Las diferencias entre *Big Data* y *HRA*.—3. Nuevos datos, nueva analítica. 3.1. Nuevos recursos como fuentes de datos. 3.2. La analítica de datos. 3.3. La cuestión del criterio a predecir: el desempeño. 3.4. La necesaria mirada crítica.—4. Retos y oportunidades en la Administración Pública.—5. Conclusiones.

1. Introducción

Muy probablemente hablar de los avances tecnológicos que están modificando nuestro entorno y que lo van a seguir haciendo en un futuro próximo sea hacerlo del *Big Data*. Entendido como un *ecosistema* en el que confluyen diferentes tecnologías orientadas al análisis de grandes volúmenes de datos con el objetivo de proveer de buena información para la toma de decisiones, el *Big Data* se ha convertido en el elemento clave de esta, para algunos, nueva revolución industrial. Asociada y conectada también con fuerza al resurgimiento de las ideas provenientes de la Inteligencia Artificial, a los continuos esfuerzos de desarrollo de la Robotización y a la enorme eclosión de la Internet de las Cosas (Internet of Things, IoT). Esta aproximación *Big Data* no surge exclusivamente por el **volumen** masivo de datos a tratar, sino también por la **velocidad** con que se pueden generar y la **variedad** de los mismos. Son estas tres características tomadas de forma conjunta lo que se conoce como las tres V del *Big Data*. Analicemos el caso de las redes sociales: en Twitter se generan unos 6.000 tuits por segundo en un día normal (volumen y velocidad), y cada uno de ellos contiene información desestructurada como el lenguaje informal, los hashtags, o las URL (variedad).

Así las cosas, la idea es clara: existe un extraordinario volumen de datos sobre el funcionamiento de las máquinas, los sistemas y, claro, las personas: ya sean clientes, usuarios de un servicio o empleados de una organización; y, además, disponemos cada vez más de técnicas de procesamiento de esos volúmenes de datos y de análisis de los mismos. Ello nos permite enfocar el desarrollo de las diferentes actividades humanas (ya sean de negocio o de otro tipo) tomando decisiones informadas basadas en el análisis de los datos disponibles (muchos) sobre cualquier fenómeno de nuestro interés. En el ámbito organizacional es lo que algunos han venido en denominar, las *Data Driven Organizations*.

Visto el éxito obtenido en otras disciplinas, desde la Gestión de Recursos Humanos (GRH) se comienzan a adoptar también estos planteamientos y a explorar las posibilidades que ofrece para la gestión de las personas. De hecho, la cuestión de la tecnología aplicada a la gestión de personas es un tema que aparece recurrentemente en la agenda de los principales foros sobre gestión de recursos humanos, que es señalada sistemáticamente dentro de las principales tendencias y retos a los que habrán de enfrentarse los profesionales de recursos humanos en el corto plazo y que, en definitiva, ha sido uno de los principales elementos sobre los que se está desarrollando un importante cambio en la función de recursos humanos. El fenómeno no es ni nuevo, la tecnología en sus diferentes modalidades ha estado en la base de las profundas transformaciones que en las últimas décadas se han producido en los procesos de gestión de recursos humanos; ni exclusivo, la tecnología ha sido el motor de cambio en sectores tan diferentes como el marketing, el comportamiento del consumidor, el suministro energético o el campo médico.

Como no podía ser de otra forma, si bien los desarrollos comentados anteriormente han sido realizados principalmente en el sector privado, las Administraciones Públicas se hacen eco de las ventajas de la aproximación y han comenzado a explotarla desde una posición extraordinaria: *Big Data*, va en gran medida de datos y el sector público es, a día de hoy, uno de los principales actores en lo que se refiere a la posesión de activos de información. Tal vez el ejemplo más sobresaliente sea el del desarrollo de las Smart Cities (ver por ejemplo los casos de Tokio, Nueva York o Medellín).

En este contexto, uno de los principales frenos al desarrollo del Big Data en las Administraciones Públicas es la identificación de casos de uso (Observatorio del Sector Público de Informática el Corte Inglés, 2016).

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

¿En qué contextos se puede maximizar esta aproximación? ¿Cuáles son las principales limitaciones y oportunidades en los diferentes negociados? Sin duda la GRH es uno de estos casos de uso y, tomando la experiencia desarrollada en el ámbito privado, las Administraciones Públicas pueden avanzar en el desarrollo de estrategias de gestión de personas facilitadas por la aproximación de esta amalgama de tecnologías que acompañan la aproximación *Big Data*.

En línea con lo anterior el objetivo de este artículo es plantear el estado del arte de lo que ha significado esta aproximación Big Data para la GRH describiendo básicamente cuáles son los impactos tecnológicos que están cambiando o atisbamos que cambiarán nuestras formas de llevar a la práctica la gestión de personas en los entornos organizacionales. Y, a partir de ahí, analizar cómo podría la Administración Pública enfocar su utilización.

2. *Big Data* y GRH: el campo del *Human Resources Analytics*

La relación entre la tecnología y la gestión de personas ha pasado de una primera fase en la que esta permitía liberar tiempo del profesional de recursos humanos a través de la automatización de los procesos, a una segunda fase en la que esta permite generar nuevos métodos, procesos, y formas de enfrentar la realidad que no existían anteriormente y que generan valor añadido más allá de la automatización. Así, a día de hoy el impacto de la tecnología en la gestión de personas no se basa en su capacidad para automatizar procesos existentes si no en su capacidad para generar elementos, procesos, prácticas no existentes anteriormente y que, de hecho, suponen un importante reto para los profesionales. Como decíamos anteriormente tal vez el elemento tecnológico predominante hoy en día sea el del *Big Data*. Y, en este contexto, cuando lo trasladamos directamente a la gestión de recursos humanos (a la gestión del talento, a la gestión del capital humano) aparecen términos como Analítica de Recursos Humanos, *People Analytics* o *Strategic Workforce Planning Analytics*.

Es probable que al escuchar estos términos el profesional los identifique con una especie de compendio en el que aparecen datos, indicadores, y herramientas estadísticas avanzadas. Aun no estando desencaminada la apreciación, lo cierto es que la aplicación al ámbito de los recursos humanos implica más que eso y contempla otros aspectos fundamentales como la identificación de objetivos claros de análisis, buenos diseños experimentales que vinculen el análisis con el rendimiento de la organización, o una metodología de trabajo clara que permita involucrar en el proceso a los diferentes actores necesarios. Y, si me apuran, en último extremo, la analítica de recursos humanos trata de recuperar el modo de hacer científico en la toma de decisiones sobre la gestión de las personas en las organizaciones.

Desde esta perspectiva decimos que el Human Resources Analytics (HRA) es una metodología y un proceso integrado para proveer de evidencias, a través del análisis de datos, que sean utilizadas para mejorar la calidad de las decisiones sobre personas con el objetivo de mejorar el rendimiento a nivel individual, grupal, y/u organizacional. Se trata pues de ayudar a las organizaciones a mejorar su rendimiento alineando la «gestión y desarrollo de personas» con los objetivos del negocio. Y ello a través de una cuestión fundamental: la toma de decisiones informada.

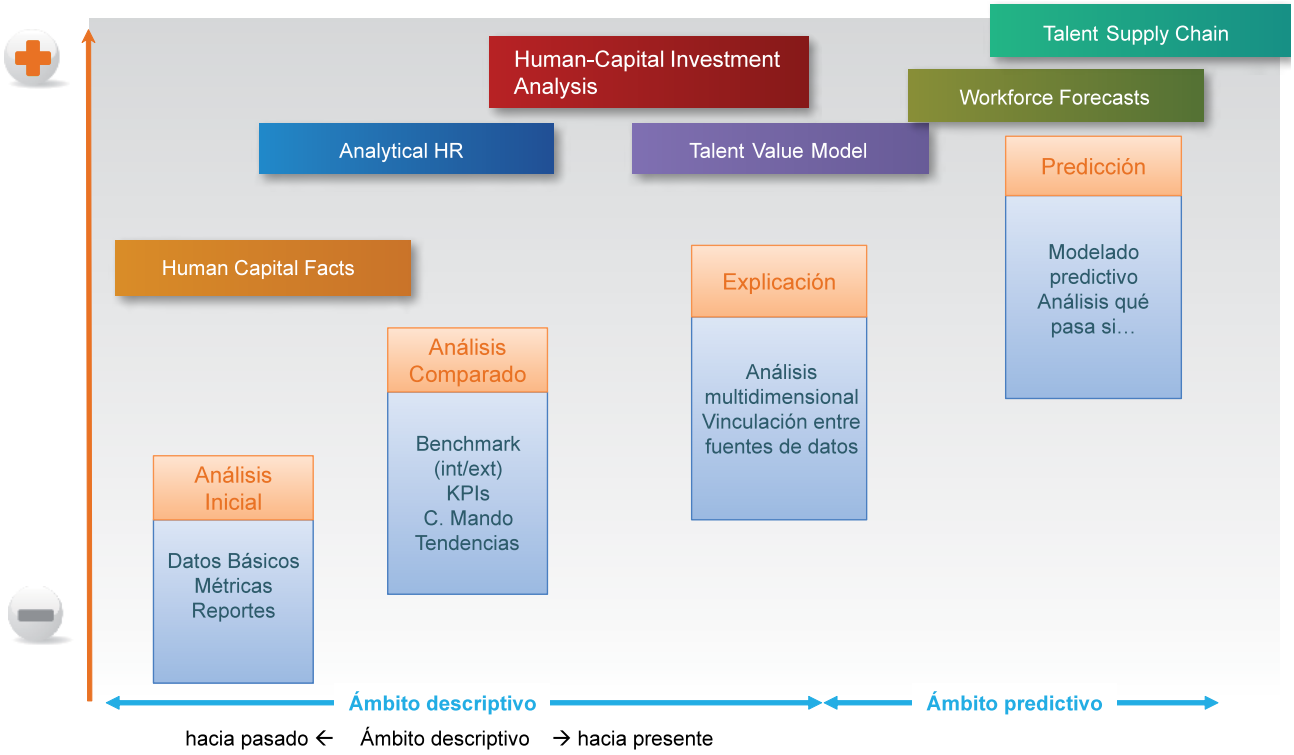
Dos características son relevantes aquí: por un lado que las decisiones son sobre futuro y, por otro, que las decisiones buscan impactar en la misión de la organización. Y la cuestión no es baladí ya que hablar de futuro implica que los análisis tienen un fuerte componente de predicción (lo que contrasta con la mayoría de las técnicas analítico-descriptivas utilizadas en la práctica). Por otro lado, mientras los departamentos de marketing, financieros, y la mayoría de las funciones organizativas han desarrollado metodologías para generar la información que los managers necesitan para tomar decisiones estratégicas sobre el negocio, los departamentos de GRH se han centrado tradicionalmente en el análisis interno de la función sin prestar especial atención a su vínculo con el negocio. Y es tiempo de cambiar el foco: los profesionales de GRH deben comenzar a utilizar los datos no para describir y explicar el pasado sino para preguntarse y dar respuesta a las cuestiones que están a la base de la explicación de cómo los empleados contribuyen al negocio de la organización. HRA se presenta así como una herramienta imprescindible para el cambio (Harris, Craig, & Light, 2011).

2.1. Los usos de la analítica

En cualquier caso, como vemos, conviene recordar que no empezamos desde la nada. De una u otra forma la mayoría de las organizaciones han llevado adelante algún tipo de utilización de la analítica de datos para tomar decisiones. Sería pretencioso por nuestra parte negar la existencia de lo que de hecho es una práctica habitual en los departamentos de recursos humanos: el análisis descriptivo de los principales indicadores de la función. Sin embargo, estos análisis están caracterizados por ser fundamentalmente descripciones del pasado. Mientras que desde

Figura 1

Los diferentes usos de la analítica



HRA en gran medida se pretende realizar una prospectiva respecto del futuro. En la Figura 1 se muestra una representación gráfica de la madurez de las diferentes aproximaciones a la analítica de datos en GRH. Como se ve, las organizaciones varían en el grado en el que utilizan los datos de la fuerza de trabajo para tomar decisiones y, razonablemente, esas variaciones están relacionadas con el valor que aportan para la toma de decisiones.

Un primer estadio estaría constituido por aquellas organizaciones que realizan una analítica esencial: utilizan datos básicos respecto de la fuerza de trabajo y medidas *ad-hoc* respecto de un determinado ámbito. Los datos no están relacionados entre sí y se refieren a cuestiones específicas que se presentan como una descripción de lo que ha sucedido en un pasado más o menos reciente. ¿Cuántas horas de trabajo hemos facturado el último mes? ¿Cuántas horas de trabajo no están cargadas a proyectos específicos de negocio? En realidad con este tipo de analítica se trata de dar respuesta a la pregunta ¿qué ha sucedido?

Un segundo estado de desarrollo lo constituirían aquellas organizaciones que además de obtener estos datos realizan con ellos un proceso de comparación respecto de lo que sucede en su sector de actuación (o bien de lo que sucede en diferentes áreas de la propia organización). Aquí hablamos de prácticas relacionadas con el *benchmarking* (interno o externo), KPIs, cuadros de mando, tendencias. En este caso la analítica permite ya una importante mejora en la calidad de las decisiones que se toman gracias, fundamentalmente, a tres hechos que acompañan esta aproximación: (a) de un lado que los datos no son tomados específicamente para la solución de un problema; (b) de otra que los datos están integrados en alguna suerte de estructura estable que favorece la sistemática de su recogida y la acumulación de estos a lo largo del tiempo; y (c) que los datos disponibles se extienden para gran parte o la totalidad de la organización. Las preguntas típicas aquí serían del estilo a las siguientes: ¿Cuál es la evolución de nuestra tasa de rotación? ¿Es mayor o menor que la de nuestra competencia? ¿Qué áreas de la organización están más satisfechas? ¿En cuáles de ellas hay menor absentismo?

Un tercer nivel de madurez se establece cuando las organizaciones se trasladan desde la comparación

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

hacia el ámbito de la explicación. Es entonces cuando los análisis se tornan multidimensionales y cuando, necesariamente, se vinculan y relacionan diferentes fuentes de datos. Es cuando, por ejemplo, los datos sobre el absentismo se ponen en relación con las fuentes de reclutamiento, cuando los índices de rotación se analizan a la luz de la trayectoria profesional del empleado o de, incluso, la distancia de su vivienda al centro de trabajo. En este tercer nivel la analítica se centra en la explicación de los fenómenos: ¿por qué? es la pregunta a la que se da respuesta. ¿De qué depende que unos equipos consigan mejores resultados que otros? ¿Cómo se relacionan las fuentes de reclutamiento con la rotación posterior de los comerciales?

Finalmente, el mayor nivel de desarrollo lo encontramos en aquellas organizaciones que utilizan la analítica para saltar desde la explicación de los fenómenos a la predicción acerca de cómo ocurrirán en el futuro y el pronóstico respecto de su impacto en el negocio. Aquí, necesariamente, se ponen en relación los datos referidos a la fuerza de trabajo con los datos referidos a los resultados de la organización. ¿Qué pasará si hacemos esto? ¿Qué acciones debemos tomar para mejorar estos ratios de la organización? Aquí, habitualmente, entran en juego modelos matemáticos complejos con capacidad para manejar datos de diferente tipo y aprender de las relaciones encontradas entre los datos para proporcionar escenarios de futuro. Este último nivel es lo que Boudreau & Ramstad (2007) llaman saltar el muro. Lo hacen desde la perspectiva de que transitar hacia modelos predictivos efectivos acerca del comportamiento de la fuerza de trabajo y su impacto en los objetivos de la organización implica un salto de calidad extraordinario en el valor que la analítica ofrece.

2.2. **Los elementos de un proyecto *HRA***

Vistos los usos analicemos los elementos básicos que debe contemplar un proyecto de analítica para recursos humanos. Desde nuestro punto de vista cinco son los aspectos básicos: diseño de investigación adecuado, buenas preguntas, datos relevantes sobre el problema enunciado, modelos de análisis de datos adecuados y generación de conocimiento para la acción.

Diseño de investigación. En todo proyecto HRA la aplicación de la lógica de la investigación científica es fundamental: nos brinda el contexto de trabajo adecuado sobre el que los otros elementos del proyecto fluyen con naturalidad. La lógica de la investigación científica nos ayuda a establecer las secuencias de acción necesarias para el desarrollo del proyecto, a establecer con criterio los diferentes tipos de análisis a realizar y, en definitiva, a desarrollar una adecuada interpretación de los hallazgos encontrados.

Preguntas. En esta lógica de investigación la primera cuestión a plantearse en un proyecto de HRA hace referencia al objetivo del mismo. ¿A qué queremos dar respuesta? Ello implica necesariamente realizar una reflexión acerca de qué deberíamos saber respecto de nuestra fuerza de trabajo para poder tomar mejores decisiones de acción que impacten en el negocio. ¿Qué aspectos de la gestión de personas preocupan a la organización? ¿Qué resortes de GRH pueden ser utilizados para mejorar el rendimiento de la organización? ¿A qué retos debe enfrentarse la organización a través de su capital humano? Consecuentemente con la identificación de las preguntas a responder, y no menos importante, corre en paralelo la identificación (o desarrollo) de un modelo teórico que nos permita iluminar el área de acción en la que buscaremos datos para dar respuesta a las preguntas. Sin buenas preguntas es poco probable encontrar buenas respuestas. Por tanto, un elemento de enorme relevancia para el éxito de HRA es el desarrollo de preguntas adecuadas sobre qué aspectos son de interés analizar.

Datos y métricas. Sin datos no hay analítica. Pero datos hay muchos y, aunque los avances tecnológicos nos posibilitan cada vez más el tratamiento masivo de los mismos, desde nuestro punto de vista los datos deben ser pertinentes al problema objeto de estudio. Es decir, no valen todos los datos. Por ello una vez elaboradas las preguntas a las que dar respuesta, el siguiente paso en HRA consiste en identificar qué datos y qué métricas nos pueden dar información de interés para responderlas. Estos datos idealmente reflejarán tres tipos de cuestiones: (a) la descripción del fenómeno que queremos resolver y sobre el que versan nuestras preguntas (por ej., altas tasas de absentismo); (b) la descripción de los fenómenos relacionados con el principal que pueden influir sobre él y que en cierta medida servirían para explicarlo (por ej., barreras para asistir al trabajo); y (c) la descripción de aquellos criterios relacionados con el fenómeno en cuestión y que constituyen en cierta medida las consecuencias del mismo (por ej., baja satisfacción de los clientes). Una cuestión fundamental aquí que han señalado diferentes autores es que dependiendo del enfoque sobre el tipo de datos y métricas que se utilicen así será el valor añadido de los hallazgos obtenidos (Boudreau & Ramstad, 2002; Fitz-End, 2010). Hablamos de medidas de eficacia, eficiencia y efectividad. Las medidas de eficacia y eficiencia asociadas a los procesos tradicionales de auditoría de recursos humanos se centran en la descripción del grado en el que los procesos de gestión del talento solucionan aquello para lo que fueron desarrollados; mientras que las medidas de efectividad, mucho más próximas al HRA, tratan de reflejar el impacto de la fuerza laboral en los resultados de la organización.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Analítica. Una vez determinados los elementos que vamos a manipular en el análisis, llega el momento de recolectar, procesar y analizar. Para el análisis hay que considerar las fuentes de las que provendrán los datos, identificarlos, extraerlos y procesarlos para que puedan ser analizados. Evidentemente en función de lo «accesibles» que estén los datos —en términos de las capacidades informáticas que son necesarias para extraerlos—, y de la «diversidad» de fuentes sobre las que haya que trabajar, la tarea será más o menos complicada y habrá que contar con determinadas capacidades para ello. La realidad es que ni la calidad ni la organización de los datos es siempre la idónea para comenzar con el análisis, por lo que procesar los datos resulta imprescindible. El objetivo de este procesamiento previo al análisis es el de organizar los datos de forma que las diferentes técnicas analíticas puedan ser implementadas. No debemos olvidar que la calidad de los resultados obtenidos con el análisis depende de la calidad de los datos con los que se trabaja. Una vez preparados los datos llega el momento del análisis. Más allá de las técnicas estadísticas descriptivas básicas utilizadas habitualmente en los departamentos de recursos humanos, aquí se utilizan prioritariamente modelos de estadística inferencial y de análisis complejo encaminados a entender relaciones no necesariamente lineales entre los datos y a realizar predicciones con base en ellos.

Conocimiento para la acción. El elemento final que caracteriza HRA es la idea de «acción». El conocimiento obtenido con el análisis debe ser convertido en acciones que pueda utilizar la organización para modificar el contexto en el que opera. Esto es crítico desde nuestro punto de vista ya que el conocimiento si no es convertido en acción pierde valor añadido. Tengamos en cuenta que la velocidad a la que suceden los cambios y evolucionan los entornos en los que operan las organizaciones es tal, que la rapidez en la toma de decisiones se convierte en un elemento sumamente relevante. Así, un último escalón del HRA es implementar procesos que sigan generando automáticamente evidencias para la toma de decisiones. Se trata de «encapsular» el conocimiento hallado para que siga dando servicio a la organización en ese anhelo de la toma de decisiones en tiempo real.

2.3. **Las diferencias entre *Big Data* y *HRA***

Desde el punto de vista del HRA, si bien se comparte completamente la idea de la generación de inteligencia competitiva a partir de los datos, como veremos a continuación en el terreno práctico del HRA encontramos sustanciales diferencias.

1. Con mucha frecuencia, en HRA, el volumen de datos disponibles para el análisis no es elevado; más bien al contrario, disponemos de pocos datos sobre el trabajo de las personas (y sobre ellas mismas). Posiblemente existan muchos más datos sobre nuestros trabajadores en las redes sociales que en nuestros sistemas estructurados. Piensen, por ejemplo, en un coche de gama media. En él existen multitud de sensores que ofrecen datos al ordenador central para la toma de decisiones. Pero, ¿de cuántos sensores disponemos para obtener datos sobre un empleado y su trabajo para conseguir una noción más precisa de su aportación de valor?
2. Por otro lado, la variedad de estos datos es más bien escasa; en el mejor de los casos, solo existe la información estructurada contenida en los sistemas de información de recursos humanos. Sin embargo, es poco común disponer, pongamos por caso, de datos a partir de la huella digital del empleado o de su producción en espacios de creación colectiva.
3. Además, la velocidad con la que se generan esos datos dista mucho de ser la que usualmente conocemos de los sistemas automatizados en los que la producción de datos puede quedar establecida de antemano. Al contrario, la velocidad (y cantidad) de producción de datos depende de un número importante de prácticas y políticas de Recursos Humanos que desde luego no tienen una frecuencia de actualización diaria.

En nuestra opinión, y a modo de visión integradora, consideramos que el HRA como decíamos al principio es una disciplina que pretende obtener conocimiento para ayudar en la toma de decisiones a partir del análisis de las evidencias disponibles acerca de los fenómenos organizacionales. Sucede que la evolución de la tecnología, de los datos, y de las capacidades analíticas hará que, cada vez más, en los proyectos de HRA puedan ser implementadas las tecnologías del Big Data.

3. Nuevos datos, nueva analítica

Sea como fuere, el panorama del *Big Data* y del HRA arroja dos cambios fundamentales en el que hacer operativo de los recursos humanos: las fuentes de datos y la lógica de la analítica para la toma de decisiones.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

3.1. Nuevos recursos como fuentes de datos

Las nuevas fuentes de datos están asociadas básicamente a contextos evaluativos. Así, hablar de tecnología aplicada para la valoración de candidatos y empleados es hacerlo de Internet y de las Social Networking Webs (SNW's). Hoy en día es común que en los procesos de reclutamiento se integren de diversas formas las SNWs (véase por ejemplo Nikoloau, 2014; Aguado, 2016) y que en el proceso de selección se utilicen tests informatizados administrados por Internet (véase Lievens y Chapman, 2009; Tippins, 2009). Tanto es así, que ya existen directrices internacionales publicadas por la International Test Commission para el desarrollo y la administración de test vía Internet (véase Bartram, 2009). Las cifras no dejan lugar a dudas: alrededor de 18,6 millones de personas de entre 16 y 74 años se conectan a Internet a diario y, a su vez, ocho de cada diez internautas de entre 18 y 55 años utiliza las redes sociales (hay más de un billón de usuarios en Facebook, más de 500 millones en Twitter y Google+ y más de 250 millones en LinkedIn), poniendo una cantidad considerable de información sobre ellos mismos a disposición de un gran número de personas.

Por otro lado, la tecnología también está permitiendo desarrollar e implementar novedosos test en los que se mejoran sus propiedades métricas (con procedimientos adaptativos basados en la Teoría de la Respuesta al Ítem), se utilizan nuevos tipos de ítems, y se generan escenarios que simulan situaciones realistas de trabajo y enriquecen la experiencia del evaluado (Reynolds y Dickter, 2010).

En definitiva esta ola tecnológica permite el desarrollo de nuevas herramientas que generan datos muy diferenciales respecto de los habituales en el mundo de los cuestionarios y, adicionalmente, nuevas capacidades para analizar esa gran cantidad de datos y obtener buen conocimiento para la toma de decisiones.

Un recorrido básico por estas nuevas formas nos pondrían en el camino de las SNWs, los mundos virtuales, los contenidos multimedia, el análisis de redes sociales, el acceso a los contenidos formativos on line y los nuevos elementos derivados del internet de las cosas.

3.1.1. *Las SNWs*

Las SNWs aportan interesantes ventajas a los profesionales de recursos humanos: no hay costes de administración, la información la mantiene el candidato y, a menudo, la información está actualizada en tiempo real. Sin embargo, a pesar del extraordinario uso y crecimiento, existe una importante ausencia de estudios que permitan señalar a los profesionales del reclutamiento y la selección cómo utilizar con garantías la información contenida en los perfiles SNWs de cara a desarrollar procesos selectivos de calidad (Brown & Vaughn, 2011, Kluemper, 2013, Nikolaou, 2014). ¿Cómo se producen las valoraciones de la información contenida en el SNW? ¿Qué Rol tiene la información incompleta? ¿Y la negativa? ¿Qué se está midiendo? ¿Qué correlaciones existen con otras herramientas? ¿Qué capacidad de predicción? ¿Hay impacto adverso que favorezca a determinados grupos sociales o étnicos? ¿Qué reacciones provoca en los evaluados? Son solo algunas de las preguntas que necesariamente han de ir progresivamente siendo respondidas con el objetivo de realizar una utilización de calidad de las SNWs. Desde este punto de vista, tal como señalan Roth, Bobko, Van Iddekinge, & Thatcher (2016), los SNWs debieran ser considerados y examinados como instrumentos de selección y valorados en función del estudio de su fiabilidad y validez mediante procedimientos estándar bien conocidos y aplicados en el campo del testing. Específicamente aspectos como la accesibilidad, la cuantificación estandarizada, la consistencia de la medida, su fiabilidad y validez de constructo, la capacidad de discriminación, el análisis del punto de vista del candidato/a y su utilidad son fundamentales para juzgar la bondad de los SNWs.

En esta línea diferentes estudios han mostrado como la actividad en las SNWs puede ser utilizada como evidencia de las actitudes, valores y personalidad de sus usuarios. Analizando los «me gusta» de Facebook, Markovikj, Gievska, Kosinski, & Stillwell (2013) mostraban cómo se podía predecir con un 70-90% de acierto la religión, orientación sexual y hábitos como fumar o beber, de los usuarios. Teniendo en cuenta las palabras utilizadas por los usuarios en sus publicaciones en Facebook, Schwartz et al. (2013) consiguen identificar también con precisión la personalidad de los usuarios. Similares resultados han sido encontrados por otros autores (Gosling, Augustine, Vazire, Holtzmann, & Gaddis, 2013; Quercia, Kosinski, & Stillwell. 2011; Youyou, Kosinki & Stillwell, 2015). A pesar de estos prometedores resultados, ha de señalarse que han sido obtenidos trabajando con una única SNW: Facebook. Sin embargo, no todas las SNWs cumplen con los mismos objetivos y función (Salazar-Calle & Romero-Sánchez, 2015): mientras que Facebook es una red recreativa, LinkedIn lo es profesional, siendo la red más utilizada en España en los contextos de selección de personal (Infoempleo-Adecco, 2016). Adicionalmente es necesario considerar también que no todas las redes sociales reciben el mismo grado de uso. LinkedIn (85%) y Facebook (78%) se llevan la palma mientras que My Space (13%) y Twitter (11%) tienen una involucración inferior. En cualquier caso tal como señalan las últimas directrices publicadas por la *Society for Industrial and Organizational Psychology* (SIOP, 2017) se recomienda una uti-

lización prudente por parte de los profesionales de la información contenida en estas redes.

3.1.2. *Mundos virtuales e In-basket informatizados*

Con diferentes grados de fidelidad, la tecnología actual nos permite desarrollar pruebas de evaluación que simulan diferentes escenarios tanto de trabajo como de juego. Los ejercicios in-basket informatizados cuentan ya con una larga tradición a la que progresivamente se van sumando el *role-playing* virtual y, más recientemente, la gamificación. Los test in-basket informatizados tratan de emular en un ordenador la dinámica de un clásico ejercicio de bandeja de los *assessment centre*. Un in-basket informatizado consiste habitualmente en una bandeja de entrada con correos electrónicos que describen las situaciones a gestionar. La información necesaria para que el evaluado pueda tomar sus decisiones se anexa a los mensajes o, alternativamente, se presenta en una página web en la que este pueda buscarla. Asimismo, puede contar con alguna herramienta para poder realizar anotaciones, presentaciones, etc. La respuesta del evaluado suele consistir en una jerarquización de las acciones que debe realizar junto con una breve descripción de cómo las gestionaría. En sentido estricto la evaluación con realidad virtual utiliza ejercicios de evaluación en los que tanto la presentación de información al evaluado como su respuesta se realizan a través de dispositivos de realidad virtual. Sin embargo, lo más común es que el ejercicio de evaluación tome la forma de un escenario simulado en un mundo virtual en 3D como Second Life, Wonderland o Croquet. Cuando en ese mundo virtual se introducen elementos que reproducen exactamente objetos reales como edificios, lugares de trabajo, etc., se habla de realidad aumentada. En este tipo de ejercicios el evaluado adopta el papel de un avatar y, a partir de ahí, interactúa con otros avatares y objetos. Lo que caracteriza estos escenarios es que en ellos el evaluado realiza una navegación libre y utiliza diferentes objetos 3D a los que se asocian diversas funcionalidades. Cuando el evaluado interactúa con los elementos del mundo virtual en un diseño que responde a los parámetros básicos de un juego (con capacidad para divertir y entretener), hablamos de gamificación. Además de las ventajas obvias de un entorno de evaluación en el que se simula un determinado contexto laboral (o lúdico), los 3D Virtual Worlds proveen dos importantes elementos de cara al diseño de pruebas de evaluación: entornos en los que diferentes evaluados interactúan entre sí (de manera síncrona o asíncrona) y la posibilidad de registrar de forma no intrusiva tanto la interacción con otros evaluados y objetos presentes en la simulación como el tiempo y lugar en el que se producen.

3.1.3. *Test Multimedia de Juicio Situacional (TMJS) y Test Objetivos de Personalidad (TOP)*

Sobre la base de los Test de Juicio Situacional, en los TMJS se incluye la tecnología a través de diferentes elementos: las situaciones pueden presentarse con una grabación en vídeo y las respuestas del evaluado pueden obtenerse en un formato escrito y abierto o en una grabación en vídeo. La presentación en vídeo de las situaciones deriva en dos aspectos destacables: el evaluado otorga una mayor validez percibida al test, y la demanda cognitiva para entender la situación es menor que en un formato escrito, lo que incrementa el número de perfiles profesionales que pueden ser evaluados. La ventaja del formato de respuesta abierta (ya sea un vídeo o un texto escrito) frente al formato de elección de alternativas es clara: el evaluado no ha de «elegir» o «reconocer» la respuesta adecuada, sino que debe «crearla», con lo que es más plausible obtener una expresión directa y espontánea de la competencia del evaluado. Por otro lado, mientras que en un test de autoinforme se aprecia el comportamiento del evaluado a partir de las verbalizaciones sobre su propio comportamiento, en un TOP se hace a partir de su comportamiento en un contexto planteado para observar un determinado tipo de conductas. Visualmente, el evaluado se enfrenta a una tarea interactiva en la que ha de «hacer» cosas. Esta tarea está especialmente diseñada para conseguir que manifieste su tendencia natural de comportamiento respecto de las variables a evaluar. Una de las ventajas más sobresalientes de este tipo de test es que se aprecia el comportamiento real del evaluado en un contexto específico y no una apreciación verbal acerca de su forma de sentir, pensar o actuar. Con ello se consigue una mayor resistencia a los sesgos relacionados con la deseabilidad social. Asimismo, cuanto más se acerque el comportamiento observado en el test al que debería desarrollar en el puesto de trabajo, mayor es la probabilidad de que el comportamiento observado en la prueba sea similar al que desarrollará el evaluado en el puesto de trabajo, de ahí la importancia de este tipo de ejercicios en la predicción del desempeño futuro del evaluado. Un elemento importante es que el soporte tecnológico para las anteriores herramientas posibilita la captura de una cantidad extraordinaria de datos de los evaluados: no solo se consideran ya las respuestas correctas o incorrectas sino que, más allá, cobra interés el proceso que siguen las personas para interaccionar con la prueba de evaluación. Ello constituye un enorme reto de modelado y de interpretación del comportamiento a partir de los datos generados. Si a ello se le suma la posibilidad de que el movimiento del evaluado e incluso sus expresiones faciales sean grabadas mientras interactúa con los ejercicios a través de dispositivos como la Kinect© el coctel es completo. Iniciativas en

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

este sentido ya han sido desarrolladas y prometen ser un campo fecundo (Delgado-Gómez et al., 2015; Rubio, Aguado, Delgado-Gómez, Márquez, & Cernada, 2017).

3.1.4. *Análisis de Redes Organizativas y Sociales*

Cada vez más el análisis de las interacciones entre los individuos se convierte en una gran fuente de datos. Mediante este tipo de datos se obtiene información acerca de la «red» en la que una persona se sitúa (Haya y García, 2018). En los últimos años ha cobrado fuerza el Análisis de Redes Sociales como aproximación útil en la descripción de los fenómenos organizacionales. Como disciplina de estudio surge en la primera mitad del siglo XX, muchos lo conocimos a través del socio-grama, y el auge de las plataformas de interacción social ha hecho que se produzca un verdadero reverdecimiento de este tipo de análisis con el desarrollo de modelos y técnicas matemáticas de gran potencia. Mediante esta aproximación se trata de reflejar una determinada realidad organizacional a través del estudio de las relaciones que existen entre los diferentes miembros de una organización o de un grupo. En el análisis se contemplan dos tipos de elementos: los nodos (las personas) y los enlaces (las relaciones entre los nodos). La idea se puede observar en un ejemplo sencillo a escala muy pequeña. Tenemos un grupo de 4 personas en un determinado departamento e indicamos a cada una de ellas que elija a quién/quiénes del resto acudiría para solucionar un problema técnico. Mediante este tipo de datos se representan las relaciones encontradas con esa sencilla pregunta. Lo relevante del asunto está en que, a menudo, las relaciones entre los miembros de una determinada organización expresadas a nivel formal nada tienen que ver con la dinámica informal que da vida al desempeño de los empleados. Mediante este tipo de datos podemos acceder a esta red informal tanto en pequeños como en grandes grupos.

3.1.5. *La adaptación de los procesos on line de formación*

Sin duda la innovación tecnológica más relevante en el campo relacionado con la formación y el desarrollo nos ha llegado de la mano de la formación on-line. La idea de la formación a distancia cristaliza con la era de Internet en el elearning generando nuevos modelos de enseñanza-aprendizaje que, de hecho, han impactado en gran medida en cómo se desarrollan los procesos formativos en las organizaciones. En este contexto, el profesional de la gestión de recursos humanos ha de considerar necesariamente el hecho de que un nuevo modelo de formación requiere de la redefinición de algunos de los parámetros básicos sobre los que ha descansado la formación tradicional durante años. Este nuevo modelo requiere de: (a) un nuevo concepto de formador: el tutor, con unas competencias que son diferenciales respecto de las del formador en entornos presenciales y que tienden no tanto a una alta capacitación técnica sino más bien a un desarrollo como facilitador del proceso de aprendizaje individual que realizan los alumnos; (b) también es necesario un nuevo alumno con responsabilidad sobre su propio proceso de aprendizaje y con motivación para llevarlo a cabo en el marco de su plan individual de desarrollo, lo que entronca claramente con la visión de un empleado que puede acceder a la mayoría de los contenidos formativos que desea y que es el principal responsable de su crecimiento profesional; (c) requiere también de una visión diferente del aprendizaje: más basada en los principios del aprendizaje colaborativo, el *learning by doing,* y el aprendizaje constructivo, y menos reposada sobre la tradicional lección magistral; y (d) la concepción de un nuevo espacio para el proceso de formación como es el aula virtual, aula que es ubicua, accesible a demanda del alumno y que rompe con la necesidad de sincronía espacio-temporal entre los alumnos, el profesor, y el contenido. En definitiva un contexto formativo en el que el contenido está encapsulado y no es propiedad del formador, en el que los alumnos acceden a éste cuando quieren, y en donde el aprendizaje se produce cuando el alumno interactúa con dicho contenido, con los otros alumnos y con el facilitador del proceso de aprendizaje.

Sobre esta base los últimos años han venido a sorprendernos con las actualizaciones del modelo para incorporar la eclosión de las redes sociales y de los principios de la web semántica. Downes (2008) ha acuñado el término elearning 2.0 para hacer referencia a la orientación del aprendizaje hacia un entorno más social y dinámico en el que las redes sociales juegan un papel principal; y algunos autores como Bersin (2004) hablan de un elearning 3.0. soportado sobre entornos colaborativos en los que la presencia de un tutor o profesor que dirija el aprendizaje es sustituido por los modelos y aproximaciones automáticas derivadas de la ciencia computacional y la web semántica. Sin embargo, a nuestro juicio, el desarrollo más relevante producido en los últimos años tiene más que ver con un cambio estratégico en el paradigma que con un cambio estrictamente tecnológico. Nos estamos refiriendo a la formación on line masiva en abierto (Massive Open Online Course, MOOC). Más relevante que las características de cada curso lo es el hecho del planteamiento global que se realiza con esta aproximación: cualquier persona puede acceder gratuitamente a cursos diseñados por las mejores universidades en una variedad extraordinaria de disciplinas. En una revisión realizada *ex profeso* para este artículo encontramos más de 2.000 cursos disponibles en las principales plataformas universitarias que ofre-

cen MOOCs-Coursera, edX, Miríada y Future Learn. Sin duda esta es una buena base para que el trabajador planifique el desarrollo de su carrera y acceda a los elementos formativos que necesita para ello. Ello implica un cambio extraordinario en cómo el profesional de la gestión de recursos humanos se integra en el proceso de desarrollo de carrera del empleado.

3.1.6. *Las innovaciones por venir: IoTs , APPs y Wereables*

La idea que queremos reflejar bajo este epígrafe hace referencia a que muchos de los objetos cotidianos con los que interactuamos ya generan datos y están interconectados con otros a través de internet y que, de manera adicional, existe una gran cantidad de aplicaciones y dispositivos gestionados a través de los móviles que nos permiten interactuar entre nosotros y con estos otros sistemas. Un ejemplo para entenderlo: las salas de reuniones de la mayoría de las grandes organizaciones se encuentran «digitalizadas» su acceso se realiza desde una aplicación, se sabe quién va a utilizar la sala en un determinado momento, cuando entran y cuando salen de la sala, etc. Pues bien, cuando los asistentes a una reunión salen de la misma, el «sistema» puede enviar un mensaje a la aplicación móvil de los asistentes para que valoren la calidad de la reunión. ¿Han conseguido sus objetivos? ¿El ambiente ha sido cordial? Y un sinfín de posibles cuestiones. Los datos generados así responden al criterio de obtención en tiempo real y su almacenado y análisis posterior redunda en una buena información para la toma de decisiones.

3.2. **La analítica de datos**

La segunda cuestión relevante en esta aproximación HRA es que se pretende utilizar más allá de las técnicas multivariadas de la estadística convencional, el conjunto de técnicas analíticas desarrolladas en el campo de la ingeniería algorítmica y que actualmente etiquetamos con el término genérico de técnicas de reconocimiento de patrones como el *Machine Learning*, *Deep Learning* y términos similares. Un patrón puede definirse como una determinada regularidad existente en una fuente de datos (Shawe-Taylor & Cristianini, 2004), se han desarrollado diferentes técnicas estadísticas con un fuerte componente computacional que se han aplicado con indudable éxito a distintos problemas existentes en diferentes campos de investigación: la identificación de regiones que contienen caras en imágenes digitales (Pavani, Delgado, & Frangi, 2010), la visión por ordenador (Cheng, Zheng, & Qin, 2005), las finanzas (Tay & Cao, 2001), el campo de la genética (Guyon, Weston, Barnhill, & Vapnik, 2002) o la clasificación de textos (Tong & Koller, 2002) por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, a pesar de la amplia utilización que han tenido estas técnicas en otros campos, es realmente escasa su utilización en ámbitos HR. Probablemente dos son los motivos principales por los que estas técnicas han tenido tan limitado uso en nuestro campo: de un lado la complejidad de las técnicas y, de otro, su consideración de *caja negra*. Respecto del primero la cuestión parece clara: la utilización de estas técnicas requiere de profesionales con una formación matemático-estadística que se aleja con mucho del perfil profesional que se involucra en los procesos HR (por mucho incluso que estos tengan una fuerte componente analítica). El segundo motivo refiere a una cuestión teórica que, a mi modo de ver, tiene gran importancia: aunque estas técnicas mejoran considerablemente la precisión de las clasificaciones, el modo en el que los predictores son tenidos en cuenta para producir una determinada clasificación o predicción está oculto para el investigador (de ahí la denominación de caja negra). Ello sin duda genera un conflicto claro ya que podemos predecir con cierta precisión la ocurrencia de determinados fenómenos pero no podemos explicar por qué. En el ámbito del HRA esto tiene vital importancia ya que las decisiones que se toman a partir de las predicciones afectan a las personas. En este contexto la comunicación clara del soporte utilizado para tomar determinadas decisiones se impone como una cuestión fundamental para la credibilidad de HR y, en este sentido, las *cajas negras* no son precisamente un aliado para la transparencia.

En cualquier caso la precisión de estas técnicas suele ser superior a las técnicas estadísticas multivariadas (Delgado-Gómez, Aguado, López-Castromán, Santacruz y Artés-Rodríguez, 2011) y se impone su utilización de forma que pueda limitarse la incidencia del efecto de caja negra. Desde una mirada sustantiva la mejora de la capacidad predictiva que permiten estas técnicas radica fundamentalmente en su carácter no lineal y por ello son más flexibles para modelar una realidad que, en la mayoría de los casos no tiene por qué responder a una configuración de relaciones lineales.

Con estas bases diferentes trabajos aplicados han mostrado su eficacia. Por ejemplo, Chien y Chen (2008) utilizando la edad, el género, el estado civil, el nivel de educación, la formación académica y la experiencia laboral de los candidatos para trabajar en una organización del sector industrial, implementan un sistema basado en árboles de decisión, que permite a los gestores de Recursos Humanos predecir el rendimiento futuro del candidato, la posibilidades de fidelizarlo y sus razones para abandonar la compañía. También en el terreno de la retención del talento se han obtenido resultados satisfactorios (Quinn, Rycraft, & Schoech, 2002; Tzeng, Hsieh, & Lin, 2004) utilizando redes neuronales y Support Vector Machine consiguiéndose pre-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

decir el número de empleados y supervisores que se marcharían de la compañía en un tiempo reducido con porcentajes de acierto de entre el 80% y el 89%. Delgado-Gómez et al., 2011) utilizan también este tipo de técnicas para la predicción del rendimiento consiguiendo niveles de precisión cercanos al 90%. En la misma línea, Cho y Ngai (2003) desarrollan el *Intelligent Agent Selection Assistant for Insurance* en el que implementan un conjunto de algoritmos sobre el sistema de información de una gran firma de seguros de Hong Kong, que ofrece al profesional GRH una predicción certera acerca de cuánto tiempo colaborará el candidato con la compañía, qué nivel de ventas alcanzará e, incluso, qué volumen de incentivos obtendrá.

A este respecto, una aplicación interesante de la planificación de Recursos Humanos es la aportada por Yang, Lin., Chen, & Shi, (2009). Utilizando minería de datos en la previsión de la fuerza de trabajo en las unidades de emergencia del sistema hospitalario de Taiwán, consigue una optimización del proceso y un ahorro de costes en el personal médico cercano al 37%.

En definitiva, las técnicas y procedimientos derivados del Big Data están suficientemente maduros como para integrarse en sistemas de selección y asignación de personal que hagan hincapié en el tratamiento de los diferentes *inputs* generados en los procesos selectivos y que generen información relevante para tomar decisiones de contratación en términos de predicción del rendimiento futuro de los candidatos (en puestos específicos o en familias de puestos laborales) y del grado de retención de los mismos.

Un campo de enorme expansión para la analítica está siendo el de las MOOCS y el eLearning. Grandes volúmenes de estudiantes y grandes volúmenes de datos recogidos de las interacciones de cada uno de ellos con los sistemas. Ello ha hecho que a través de la analítica se hallan desarrollado interesantes aproximaciones (Romero y Ventura, 2010). Procedimientos para personalizar el proceso de aprendizaje, recomendando a los alumnos las actividades que puedan aportar más valor a su aprendizaje en el ritmo adecuado para lograrlo; ofreciendo a los alumnos *feedback* automatizado específico y de calidad respecto de sus puntos fuertes y débiles, así como estrategias para afrontarlos; construyendo modelos analíticos de la interacción de los alumnos con los contenidos formativos para mejorar los diseños instruccionales; delimitando las mejores formas de organizar los contenidos y los recursos formativos específicos (por ejemplo, los contenidos y recursos de una universidad corporativa) en función de su aprovechamiento futuro en términos de desempeño; e identificando a aquellos estudiantes con más posibilidades de abandonar y determinando las posibles causas y acciones de intervención.

3.3. La cuestión del criterio a predecir: el desempeño

Hablar de Big Data y de Analítica es hacerlo en gran medida de predicción. Y, en este contexto, el desempeño en su concepción multidimensional (Rotundo & Sackett, 2002) es el criterio a predecir por excelencia. Los avances en la analítica y la evolución en las nuevas fuentes de datos nos permiten realizar una nueva mirada al complejo mundo del criterio. Por ejemplo los últimos estudios relativos a la distribución del desempeño organizacional ponen de manifiesto que lejos de responder a una curva en forma de campana más bien responden a lo que denominamos una curva de *long tail* (Aguinis & Bradley, 2015). En este tipo de distribuciones se asume que existe una proporción alta de puntuaciones muy superiores a la media y que, además, la mayoría de las puntuaciones caen por debajo de ella. Ello tiene implicaciones extraordinarias en el análisis del desempeño como por ejemplo la existencia de un mayor número de *star performers* que los pronosticados bajo los anteriores modelos. Y, a la vez, un volumen muy amplio de trabajadores por debajo de la media. Las prácticas de gestión así se ven necesariamente modificadas. Otro aspecto de indudable interés está en la apreciación de las contribuciones de los trabajadores: estas contribuciones pueden ser estimadas a partir cada vez más de diferentes fuentes de datos obtenidos, además, de manera contingente a cuando se produce la aportación de valor. En cierto sentido la *sensorización* progresiva de la actividad laboral nos encamina a la obtención de datos en (casi) tiempo real acerca de los comportamientos y resultados de los trabajadores.

3.4. La necesaria mirada crítica

Datos, analítica y personas. Cojamos todos los datos que necesitemos, apliquemos los análisis que correspondan y tomemos decisiones basadas en la evidencia. Fácil ¿no? Sin embargo, ¿podemos utilizar cualquier tipo de dato? ¿Aun pudiendo, debemos? ¿Podemos tomar cualquier decisión aun con un margen de error pequeño? ¿Podemos etiquetar a una persona tomando como base un modelo predictivo de carácter probabilístico? ¿Qué sucede en este caso con el fenómeno de la profecía auto-cumplida, de la probabilidad de error? Es claro que los profesionales de recursos humanos necesitan ponerse de acuerdo acerca de un conjunto de buenas prácticas que puedan servir de estándar de acción de forma transversal en cualquier organización. Para ello conviene aclarar algunas cuestiones relacionadas con los datos, con el procedimiento y con los resultados.

Respecto de los datos lo primero a resaltar es que recientemente disponemos de un marco regulatorio de

obligado cumplimiento al que hemos de recurrir: el reciente Reglamento General de Protección de Datos dictado por la Unión Europea efectivo a partir del 25 de mayo de 2018. En las regulaciones al respecto que deberán ser atendidas se establecen las figuras de propiedad y protección de los datos.

Independientemente de la cualidad de los datos, de la propiedad de los mismos y de los niveles de seguridad aplicados, hay algunos mecanismos a aplicar y que identificamos como una buena práctica que redunda en la transparencia del proceso y en la seguridad de los empleados.

El primero de ellos es la pseudonimización o descaracterización de los datos a emplear en los análisis. En un archivo típico para ser analizado los datos estarán asociados a empleados concretos y los empleados estarán identificados con algún código biunívoco (como por ejemplo el DNI o el código de empleado). La buena práctica consiste en eliminar ese código que permite identificar a un empleado en concreto y sustituirlo por algún tipo de código también biunívoco pero que no nos permita llegar al empleado específico al que se refieren los datos. Cuando esta sustitución es irreversible (no podemos volver atrás de ninguna forma) hablamos de descaracterización; cuando sí podemos (por ejemplo porque hemos generado el nuevo código con algún algoritmo o porque podemos guardar en un archivo diferente la relación código original con código del análisis) hablamos de pseudonimización.

El segundo de ellos tiene que ver con un procedimiento que ha cobrado fuerza en la investigación académica en los últimos años y que debe ser trasladada con claridad a los proyectos de analítica para recursos humanos: el consentimiento informado. Esto es una declaración expresa de los empleados para los que analizaremos sus datos de que conocen los objetivos del proyecto, el procedimiento y los posibles usos que pueden darse a los resultados, y consienten expresa y voluntariamente en que los datos referidos a su persona sean utilizados.

Finalmente, una cuestión que nos encontramos con frecuencia en los proyectos de analítica hace referencia al nivel en el que se devuelven los resultados. No es lo mismo hacer un pronóstico del volumen de absentismo que tendrá un determinado departamento de la organización a dos meses vista que clasificar a los empleados de ese departamento atribuyéndoles una probabilidad de tener unas determinadas ausencias en el mismo periodo de tiempo. Lo primero es ofrecer resultados globales que permiten a la organización desarrollar un conjunto de prácticas para limitar las ausencias y/o paliar sus efectos previendo que sucederán. Lo segundo ofrece la posibilidad de bajar al caso individual y poner el foco en un empleado específico o en grupo de empleados determinados en lo que se conoce como perfilado. La situación es que si por un lado son indudables las ventajas que el perfilado puede tener (relacionadas con la detección precoz de los acontecimientos y con la detección de grupos sobre los que focalizar la acción), también existen importantes desventajas relacionadas con la generación de estereotipos, prejuicios y discriminación (Brown, 2010).

4. Retos y oportunidades en la Administración Pública

En líneas generales podríamos decir que a través de la utilización de la analítica y las aproximaciones *Big Data* las Administraciones Públicas estarían en una buena disposición tanto para desarrollar mejores políticas públicas a través de un ajuste más certero respecto de las demandas de los ciudadanos, como para tomar decisiones más eficientes en el corto plazo en el ámbito del mantenimiento del servicio a los ciudadanos (por ejemplo, relacionados con el suministro de los diferentes servicios energéticos o la distribución de las redes de transporte). El ámbito de los recursos humanos también ha de ser incluido en estos *casos de uso*. Los servicios prestados a los ciudadanos se desarrollan a partir de la interacción de estos con los empleados públicos a diferente nivel. Por tanto, la acción de la analítica en este ámbito se torna en imprescindible para una mejora de los servicios públicos prestados por las diferentes administraciones. Conectado con ello está la visión de que es el ciudadano el que está en la visión de la gestión de recursos humanos. En un reciente artículo, Ulrich & Dulebohn (2015), realizando un análisis de la evolución de la función de recursos humanos establecen que la nueva «ola» en la que se verá inmersa esta gestión para generar valor añadido es lo que denominan la aproximación de *outside/inside*. Desde este punto de vista los departamentos de recursos humanos no crean valor únicamente a través del servicio a los empleados o el rediseño de las prácticas de gestión haciéndolas más eficientes. Si no que, más bien, el enfoque consiste en crear valor a partir del aseguramiento de que los servicios de recursos humanos ofrecidos dentro de las organizaciones se deben alinear con las expectativas que sobre esta se tiene fuera de ella. Máxime, añadimos nosotros, en un contexto como el de los empleados públicos y el servicio al ciudadano. Las prácticas de recursos humanos por tanto se re-diseñan para que generen valor fuera de la organización. Se introduce así un eje externo con el que hay que conectar

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

la gestión que redunda en una mayor ventaja competitiva de la organización. Es precisamente en este contexto en el que la capacidad de los profesionales de recursos humanos para añadir valor en el futuro requerirá de inversión en programas y proyectos específicos de analítica. Ello conllevará necesariamente el desarrollo de nuevas habilidades y competencias en los profesionales de recursos humanos para comprender como utilizar la analítica para tomar decisiones y qué tipo de análisis son necesarios y cuándo.

Sin embargo, la particularidad de las Administraciones Públicas hace que lo anterior no pueda trasladarse sin más. Como señalan Pin, García y Peiró-Barra (2012) las Administraciones Públicas se enfrentan al reto del desarrollo de estrategias de motivación y gestión eficiente del desempeño en un contexto en el que la limitación presupuestaria es clave. Por otro lado, la fuerte extensión del modelo burocrático de gestión limita la flexibilidad tantas veces necesaria para aprovechar este contexto de grandes volúmenes de datos y altas capacidades analíticas. En la Figura 2 hemos dibujado el análisis DAFO de la cuestión. En el reflejamos lo que desde nuestro conocimiento pueden constituir las principales fortalezas y debilidades de las Administraciones Públicas para la aplicación de este conjunto de tecnologías, y, en su visión externa, las amenazas y oportunidades que el contexto actual ofrece.

Figura 2

DAFO sobre la aplicación de la analítica de recursos humanos en el sector público

Debilidades	Amenazas
• Limitada actitud favorable ante el cambio • Lentitud a la hora de implantar nuevos procesos y/o formas de hacer • Ausencia de dirección estratégica compartida • Ausencia de mecanismos eficaces abajo-arriba • Limitada capacidad de riesgo	• Data infoxicación • Ausencia de persistencia en el desarrollo de modelos y teorías • Incapacidad para desarrollar un marco de acuerdo de aplicación • Baja capacitación de los profesionales de recursos humanos
Fortalezas	**Oportunidades**
• Gran volumen de datos • Fuerte control de procesos y recursos • Necesidad compartida de mejora • Vocación de servicio - significado del trabajo • Desarrollo de nuevas capacidades	• Capacidades tecnológicas adaptadas • Desarrollo de buenas prácticas y casos de uso • Involucración de las diferentes administraciones y a diferente nivel

Debilidades. En cuanto a las principales debilidades de la función pública para implantar con éxito proyectos de analítica para recursos humanos encontramos una limitada actitud favorable ante el cambio; lentitud a la hora de implantar nuevos procesos y/o formas de trabajo; ausencia de un programa de dirección estratégica fuertemente compartida por los diferentes niveles organizativos; ausencia de mecanismos eficaces de comunicación abajo-arriba y una limitada aceptación del riesgo. Como se ve, estas debilidades están relacionadas fuertemente con la flexibilidad de la Administración Pública para implantar y desarrollar cambios. También, con la necesaria visión en la que se integra, en la formulación de la estrategia, la información que proviene de los puntos de contacto que el empleado público mantiene con el ciudadano. Ello deriva en una dificultad para desarrollar prácticas y políticas basadas en la evidencia que proviene de los datos generados en estos niveles. Por otro lado, aunque las Administraciones Públicas están en una buena posición para desarrollar esfuerzos sostenidos en el tiempo e invertir en procesos de innovación y cambio, precisamente por la visibilidad e impacto de lo desarrollado en *lo público*, han de hacer frente a una estrategia de cero errores. Lo realizado desde las administraciones ha de ser escrutado con precisión y ello en un contexto como el analítico, que emerge ahora y en el que existe siempre el riesgo sobre los resultados finales a obtener.

Fortalezas. Sin embargo, las Administraciones Públicas tienen importantes puntos de apoyo para el de-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

sarrollo de estrategias de analítica basada en los datos. Desde luego el gran volumen de datos a los que se tiene acceso es sin duda un elemento fundamental. Pero no solo. La administración ha desarrollado un conjunto de mecanismos para controlar los procesos y los recursos. En un ámbito de reciente desarrollo y que toca aspectos centrales del derecho de los individuos a su intimidad, estos mecanismos de control se convierten en una fortaleza indispensable para desarrollar proyectos de analítica bajo una mirada atenta a los intereses de los diferentes grupos de interés. Por otro lado, tanto las limitaciones presupuestarias como la regulación de los procesos de gestión internos hace emerger una necesidad compartida de mejora: en muchos casos soportada en unos procesos eficientes en el desarrollo de nuevas capacidades en los profesionales. Por último no es desdeñable el contenido del trabajo del empleado público. La vocación de servicio a la comunidad es un elemento central en el significado atribuido al trabajo, y, en ello, las Administraciones Públicas tienen un fuerte aliado al posicionar al ciudadano como eje sobre el que desarrollar la gestión de recursos humanos.

Amenazas. El contexto en el que se desarrolla la analítica para recursos humanos es el típico en el que un importante número de actores confluyen y comienzan a desarrollar elementos en ausencia de fuertes sinergias y modelos claros de trabajo. La relevancia mediática del *Big Data* hace que en no pocas ocasiones se piense que por el solo hecho de tener grandes volúmenes de datos ya tenemos soluciones a muchos problemas. Hemos visto que no es así: la importancia de las preguntas a realizarse, del foco de los proyectos y del necesario desarrollo metodológico no debe menoscabarse. Por otro lado, y relacionado con la anterior visión, existe en el campo una importante ausencia de modelos y teorías sobre cómo desarrollar en la práctica la analítica. ¿Es algo novedoso que requiere de modelos específicos? ¿Hay evidencia empírica acerca de las bondades de esta forma de actuación? ¿Se conocen qué métodos y herramientas funcionan y cuáles no? Se requiere de avance en estas cuestiones y, como no, en el desarrollo de marcos de acuerdo y trabajo en el que los profesionales de recursos humanos vayan progresivamente estableciendo las posibilidades y casos de uso de esta aproximación. Por último una amenaza final tiene que ver con la capacitación de los profesionales de recursos humanos. Más allá de la utilización de las herramientas que provee la ofimática básica, en la moderna analítica de recursos humanos se requiere de una mayor capacitación en el terreno de lo científico, de la estadística y del manejo de datos por poner solo algunos ejemplos.

Oportunidades. Pero es verdad que el contexto actual es enormemente favorecedor para el desarrollo de la analítica en las Administraciones Públicas. Un primer elemento de apoyo serán unas capacidades tecnológicas como antes no habíamos visto y que podrán ser adaptadas fácilmente a los requerimientos de la función pública. Por otro lado la eclosión de la actividad en el sector privado ha hecho que se desarrollen un importante número de casos de uso y buenas prácticas. La administración puede mirar hacia ellos para adaptarlos a sus necesidades teniendo un modelo básico de qué es lo que ha funcionado. Por último el Big Data en términos generales está encima de la mesa de las Administraciones Públicas y estas se están involucrando y cooperando a diferentes niveles para incorporar en sus procesos estos desarrollos tecnológicos. En su agenda habrá de estar también la analítica para recursos humanos.

En definitiva un panorama sumamente alentador pero que no está exento de amenazas y ante el que las Administraciones Públicas han de actuar apoyándose en sus fortalezas y limitando sus debilidades.

5. Conclusiones

El panorama descrito anteriormente nos lleva necesariamente a considerar un equipo de Recursos Humanos con un conjunto de competencias diferenciales respecto de las que hasta el momento imperaban. En un entorno de esta complejidad se comprende fácilmente cómo se requiere del profesional dedicado a la gestión de recursos humanos una capacitación diferencial, un desarrollo de la función más interdisciplinar y, en definitiva, una mirada estratégica diferente sobre el valor añadido de la gestión de recursos humanos. Así, sin duda parece necesaria la capacitación en competencias relacionadas: (a) con el uso de las redes sociales, los aspectos legales vinculados con la protección de la privacidad y el uso de la información que contempla la huella digital de los empleados y/o candidatos; (b) con un mayor conocimiento de los elementos económico-financieros que progresivamente se irán utilizando como criterio de valoración del capital humano de las organizaciones; y (c) con las habilidades básicas para el tratamiento y análisis de los datos relacionados con la fuerza laboral. La capacitación en estos aspectos permitirá que el profesional de los recursos humanos pueda hacer frente a un entorno de trabajo dominado por los equipos de trabajo y los proyectos interdisciplinares. Este es un aspecto fundamental que las Administraciones Públicas han de ir incorporando en sus planes de formación y desarrollo

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

de cara a que los profesionales de recursos humanos puedan incorporar progresivamente estas tecnologías.

Sumado a lo anterior es necesario considerar la cuestión de los parámetros legales y sociales asociados a la utilización de los datos que el trabajador genera en su quehacer diario. Desde luego la proyección de desarrollo de la analítica para recursos humanos está vinculada con un crecimiento de los datos (y los tipos de datos) que se utilizan. Ello implica que, como hemos visto, en un futuro próximo, en el que la Internet of Things nos permitirá monitorizar gran parte de nuestra actividad laboral, obtendremos ingentes cantidades de datos acerca de lo que un trabajador hace. ¿Qué normas sociales rigen la utilización de estos nuevos datos? ¿Cuáles son los usos permitidos? Todo ello nos lleva a plantearnos el derecho del trabajador a que los datos generados durante su trabajo (o incluso los generados fuera de su trabajo) puedan ser o no utilizados por su compañía para obtener ventaja competitiva. Sin duda esta cuestión tiene una enorme importancia y aún no tenemos un marco de referencia claro, al contrario, requiere de un conjunto de visiones compartidas y de reglas de comportamiento de las que nos hemos de dotar como profesionales.

Así las cosas, estos primeros años de desarrollo práctico de la analítica para recursos humanos permiten ofrecer ya algunas ideas claves en forma de lecciones aprendidas (Goldstein, Raza & Saraf, 2013): (a) no esperar a obtener datos perfectos, no existen; (b) empezar con proyectos piloto; (c) alinear el proyecto con la estrategia de negocio de la organización, en el caso de las Administraciones Públicas el servicio al ciudadano; (d) tener una sistemática a largo plazo; (e) desarrollar profesionales; y (f) no olvidar que los datos son sobre personas.

Referencias

Aguado, D. (2016). Redes Sociales en la Selección de Personal. Analizando sus propiedades psicométricas. *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales 108*, 48-53.

Aguinis, H., & Bradley, K. J. (2015). The secret sauce for organizational success: managing and producting star performers. *Organizational Dynamics*, 44, 131-168.

Bartram, D. (2009). The International Test Commission Guidelines on Computer-Based and Internet-Delivered Testing. *Industrial and Organizational Psychology 2* (1), 11-13.

Bersin, J. (2004). *The blended learning book: Best practices, proven methodologies, and lessons learned*. John Wiley & Sons.

Boudreau, J. W., & Ramstad, P. M. (2002). Strategic HRM measurement in the 21st century: From justifying HR to strategic talent leadership. *Working Paper Series 02-15*, Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS).

Boudreau, J. W., & Ramstad, P. M. (2007). *Beyond HR: The new science of human capital*. Harvard Business Press.

Brown, H. (2010). For obese people, prejudice in plain sight. *New York Times*.

Brown, V. R., & Vaughn, E. D. (2011). The writing on the (Facebook) wall: The use of social networking sites in hiring decisions. *Journal of Business and Psychology*, *26*, 219-225.

Cheng, H., Zheng, N., & Qin, J. (2005). Pedestrian detection using sparse gabor filter and support vector machine. *IEEE Intelligent Vehicles Symposium*.

Chien, C. F., & Chen, L. F. (2008). Data mining to improve personnel selection and enhance human capital: A case study in high-technology industry. *Expert Systems with Applications*, (34), 280-290.

Cho, V., & Ngai, E. W. T. (2003). Data mining for selection of insurance sales agents. *Expert Systems with Applications*, 20, 123-132.

Delgado-Gómez, D., Aguado, D., López-Castromán, J., Santacruz, C., & Artés-Rodríguez, A. (2011). Improving sale performance prediction using support vector machines. *Expert Systems with Applications, 38,* 5129-5132.

Delgado-Gómez, D., Carmona-Vázquez, C., Bayona, S., Ardoy-Cuadros, J., Aguado, D., Baca-García, E., Lopez-Castroman, E. (2015) Improving impulsivity assessment using movement recognition: A pilot study. *Behavioral Research Methods, 47* (3).

Downes, S. (2008). Places to go: Connectivism & connective knowledge. *Innovate: Journal of Online Education*, *5*(1), 6.

Fitz-Enz, J. (2010). *The New HR Analytics: Predicting the Economic Value of Your Company's Human Capital Investments*. AMACOM, a division of American Management Association. New York, USA.

Goldstein, J.K., Raza, S., & Saraf, O. (2013). Lessons from Leaders. Sidebar in Brosnan, M. L., Farley, C. S., Gartsdide, D., & Tambe, H. (2013). *How well do you know your workforce? Outlook: Accenture's Journal of High-Performance Business*.

Gosling, S. D., Augustine, A. A., Vazire, S., Holtzmann, N., & Gaddis, S. (2011). Manifestations of personality in online social networks: Self-reported Facebook-related behaviors and observable profile information. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking, 14*, 483-488.

Guyon, I., Weston, J., Barnhill, S., & Vapnik, V. (2002). Gene selection for cancer classification using support vector machines. *Machine learning, 46*(1), 389-422.

Harris, J. G., Craig, E., & Light, D. A. (2011). Talent and analytics: new approaches, higher ROI. *Journal of Business Strategy, 32*(6), 4-13.

Haya, P. & García, P.E. (2018). El análisis de redes organizacionales: Concepto, metodología y aplicaciones. *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales 131*.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Infoempleo-Adecco (2016). *Redes sociales y mercado de trabajo*. Disponible en http://www.adeccorientaempleo.com/webwp/wp-content/uploads/2017/02/Informe-2017-Empleo-y-Redes-Infoempleo-Adecco-2.pdf (descargado 17 Mayo de 2017).

Kluemper, D. H. (2013). Social network screening: Pitfalls, possibilities, and parallels in employment selection. In Tanya Bondarouk, Miguel R. Olivas-Luján (Eds.) *Social Media in Human Resources Management (Advanced Series in Management, Volume 12)* (1-21). Emerald Group Publishing Limited.

Lievens, F., & Chapman, D. S. (2009). Recruitment and selection. *Handbook of Human Resource Management.* 133-154. Sage Publications. California. USA.

Markovikj, D., Gievska, S., Kosinski, M., & Stillwell, D. (2013). Mining facebook data for predictive personality modeling. In *Proceedings of the 7th international AAAI conference on Weblogs and Social Media (ICWSM 2013), Boston, MA, USA* (pp. 23-26).

Nikolaou (2014). Social networking web sites in job search and employee recruitment. *International Journal of Selection and Assessment 22 (2)*, 179-189.

Observatorio del Sector Público de Informática el Corte Inglés (2016). *Big Data en las Administraciones Públicas. Documento de Conclusiones.* Disponible en http://www.administraciondigital2020.com/downloads/bigdata_ospi.pdf (descargado 6 de febrero de 2018).

Rubio, V.J., Aguado, D., Delgado-Gómez, D., Márquez, M.O., & Cernada, R. (2017). Can Big Data analysis be useful for assessing personality? A new approach to personality judments based on movement recognition. Comunicación presentada en *14th Euroepan Conference on Psychological Assessment*. Lisbon, 5-8 july, 2017.

Pavani, S., Delgado, D., & Frangi, A. (2010). Haar-like features with optimally weighted rectangles for rapid object detection. *Pattern Recognition, 43*(1), 160-172.

Pin, J.R., García, P., & Peiró-Barra, A. (2012). *El papel estratégico de la dirección de personas en la Administración Pública española.* Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública. IESE Business School. Universidad de Navarra. Disponible en http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-261.pdf (descargado 6 de febrero de 2018).

Quercia, D., Kosinski, M., Stillwell, D., & Crowcroft, J. (2011). Our twitter profiles, our selves: Predicting personality with twitter. In *Privacy, Security, Risk and Trust (PASSAT) and 2011 IEEE Third International Conference on Social Computing (SocialCom), IEEE* (pp. 180-185). IEEE.

Quinn, A., Rycraft, J. R., & Schoech, D. (2002). Building a model to predict caseworker and supervisor turnover using a neural network and logistic regression. *Journal of Technology in Human Services*, 19 (4), 65-85.

Reynolds, D. H., & Dickter, D. N. (2010). Technology and employee selection. *Handbook of employee selection.* 171-194. Taylor & Francis Group. New York, USA.

Romero, C., & Ventura, S. (2010). Educational data mining: A review of the state of the art. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, Part C: Applications and Reviews*, (40), 601-618.

Roth, P. L., Bobko, P., Van Iddekinge, C. H., & Thatcher, J. B. (2016). Social media in employee-selection-related decisions a research agenda for uncharted territory. *Journal of Management 42*, 269-298.

Rotundo, M., & Sackett, P. R. (2002). The relative importance of task, citizenship, and counterproductive performance to global ratings of job performance: A policy-capturing approach. *Journal of applied psychology*, 87(1), 66-80.

Salazar-Calle, J. & Romero-Sánchez, D. (2015). *Usa LinkedIn como si fueras un experto*. Auto-editado.

Schwartz, H. A., Eichstaedt, J. C., Kern, M. L., Dziurzynski, L., Ramones, S. M., Agrawal, M. & Ungar, L. H. (2013). *Personality, gender, and age in the language of social media: The open-vocabulary approach*. *PloS one*, *8*(9), e73791.

Shawe-Taylor, J., & Cristianini, N. (2004). *Kernel methods for pattern analysis*. Cambridge: Cambridge university press.

SIOP (2017). *Social Media and Selection: a brief history and practical recommendations*. SIOP White Paper Series. Disponible en: http://www.siop.org/WhitePapers/Visibility/Social_Media_and_Selection_FINAL.pdf (descargado 15 de marzo de 2018).

Tay, F., & Cao, L. (2001). Application of support vector machines in financial time series forecasting. *Omega, 29*(4), 309-317.

Tippins, N. T. (2009). Internet alternatives to traditional Proctored Testing: Where Are We Now? *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice, 2 (1)*, 2-10.

Tong, S., & Koller, D. (2002). Support vector machine active learning with applications to text classification. *The journal of Machine Learning Research, 2*, 45-46.

Tzeng, H. M., Hsieh, J.-G., & Lin, Y. L. (2004). Predicting nurses' intention to quit with a support vector machine: A new approach to set up an early warning mechanism in human resource management. *Computers, Informatics, Nursing*, 22, 232-242.

Ulrich, D., & Dulebohn, J. H. (2015). Are we there yet? What's next for HR? *Human Resource Management Review 25*(2), 188-204.

Yang, C. C., Lin, W. T., Chen, H. M., & Shi, Y. H. (2009). Improving scheduling of emergency physicians using data mining analysis. *Expert Systems with Applications*, 36, 3378-3387.

Youyou, W., Kosinski, M., & Stillwell, D. (2015). Computer-based personality judgments are more accurate than those made by humans. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *112*(4), 1036-1040.

RECURSOS HUMANOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL CHILENA: APUNTES DE SU ESTADO ACTUAL*

HUMAN RESOURCES IN THE CHILEAN MUNICIPAL ADMINISTRATION: CURRENT STATE OF AFFAIRS

Leonardo Gatica Villarroel
Dr. en Economía Industrial e Internacional
Director Escuela de Administración
Director Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana
lgatica@utem.cl

Roberto Lagos Flores
Cientista Político
Magíster en Sociología
Académico del Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana UTEM
roberto.lagos@utem.cl

Recibido: 11/1/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Artikulu honetan, analisi bat egiten da ikusteko zein diren Txileko Estatuak azken urteetan egin dituen ekintzarik nabarmenenak, udal-kudeaketa sustatzeko, udal-funtzionarioen prestakuntza eta profesionalizazioaren bidez. Analisiarekin hasteko, giza baliabideen arloko aldaketa-prozesuak berrikusten dira, kudeaketa publikoaren barruan; ondoren, udal-kudeaketan, bere giza kapitalaren hobekuntzan, izan diren aurrerapen nagusiak aztertzen dira, eta, gero, datuetatik abiatuta, modu orokorrean diagnostikatzen eta deskribatzen dira Txileko udal-sektoreko giza baliabideen alderdirik berezienak, udal-adierazleen bidez; izan ere, adierazle horien bidez, konparaketak ezar daitezke maila nazionalean eta komunalean, eta azterketa-alor honetako egungo emaitzak entregatu daitezke; azkenik, alderdi kontzeptualak zein enpirikoak ikusita, gogoeta bat egiten da Txileko sektore publikorako giza kapital kalifikatua hobetzeko egungo politika publikoak eta atzemandako beharrei aurre egiteko neurri politiko nagusiak oinarri hartuta, eta adierazten da zer ekintza egin behar diren udal-kudeaketaren prestakuntza eta profesionalizazioa erangikorragoa egiteko; halaber, kontuan hartu da Txileko udal-sistemak egun daukan erreforma-egoera, 2016an udalplanten Legea aldarrikatu zenez geroztik.
Gako-hitzak: giza baliabideak, kudeaketa publikoa, udalaren giza kapitala, garapen profesionaleko politikak.

Resumen: El presente artículo realiza un análisis de las acciones más destacadas que en los últimos años ha desarrollado el Estado de Chile para potenciar la gestión municipal a través de la formación y profesionalización de los funcionarios municipales. El análisis inicia con una revisión de los procesos de cambio en materia de recursos humanos en la gestión pública, continúa con un examen de los principales avances en la gestión municipal en materia de mejoramiento de su capital humano, luego, a partir de los datos disponibles, se diagnostican y describen en términos globales los aspectos más característicos de los recursos humanos del sector municipal chileno por medio de indicadores municipales, que permiten establecer comparaciones a nivel nacional y comunal, y entregar resultados actuales de este campo de estudio; finalmente, a la luz, tanto de los aspectos conceptuales como empíricos, se realiza una reflexión sobre la base de las políticas públicas actuales para el mejoramiento del capital humano calificado para el sector público chileno y las principales medidas políticas que le hacen frente a las necesidades detectadas, dando cuenta de las acciones necesarias para hacer más efectiva la formación y profesionalización de la gestión municipal, considerando además, el actual escenario de reforma que enfrenta el sistema municipal chileno tras la promulgación de la ley de plantas municipales en 2016.
Palabras clave: recursos humanos, gestión pública, capital humano municipal, políticas de desarrollo profesional.

Abstract: The present article shows an analysis of the most significant actions that the Chilean State has carried out during the last years in order to improve municipal management by training their staff. It begins with a review of changing processes in the human resources in the public service. Secondly, it examines the main progress in municipal administration concerning their human capital. Thirdly, from the available data, it describes and diagnoses the most characteristic aspects of human resources in the Chilean municipal sector by using municipal indicators that allow comparisons at national and communal levels, as well as the delivery of current results in this field of study. Finally, considering both the conceptual and empirical aspects, it reviews the current public policies for the improvement of skilled human capital in the Chilean public sector and the main policies to face the needs observed. It also presents the necessary actions for a more effective training and professionalization in the municipal management taking into consideration the existing reform in the Chilean municipal system on permanent municipal staff in 2016.
Keywords: human resources, public management, municipal human capital, professional development policies.

* Este artículo tiene como base una ponencia realizada por los autores en el IX Congreso Chileno de Administración Pública; realizado el 16, 17 y 18 de agosto de 2017, en la ciudad de Concepción, Chile. Sin embargo, el texto ha sido actualizado y modificado íntegramente para esta versión escrita.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario:

1. Introducción. —2. Desafío de los recursos humanos en la gestión pública. —3. Desarrollo de los recursos humanos en el sector municipal chileno. —4. Indicadores de recursos humanos en el sector municipal. —5. Discusión y conclusiones. —6. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La Ley n.º 20.922 sobre Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal, conocida como nueva Ley de Plantas Municipales, inicia una nueva etapa en la gestión municipal chilena, considerando que hace más de 30 años no había una modificación sustantiva a la gestión de los recursos humanos municipales. Según la normativa, las municipalidades de Chile podrán redefinir sus plantas y organizar de mejor manera sus recursos humanos, todo ello apuntando al objetivo superior de mejorar la gestión de los municipios. Este artículo analiza los procesos de cambio en materia de recursos humanos en la gestión pública, en los últimos años, y describe la situación actual del capital humano que desarrolla labores en los municipios, conociendo sus niveles de profesionalización, de gastos en capacitación, y los compara con años anteriores, para evaluar tendencias. Este análisis se efectúa para la totalidad de los 345 municipios chilenos, estableciendo incluso comparaciones de nivel nacional, regional y local.

El plan de exposición del artículo es el siguiente: primero, se desarrolla una discusión bibliográfica, conceptual, sobre el tema de los recursos humanos en la gestión pública, situando el marco de discusión del artículo; en segundo lugar, se presentan los principales avances en la gestión municipal en materia de mejoramiento de su capital humano para el caso chileno; en tercer lugar, se describe la situación actual de los funcionarios que desarrollan labores en los municipios en términos de planta, contrata y honorarios; de nivel nacional y municipal. Luego, el nivel de profesionalización, observando y estudiando los casos más destacados. También se realiza una descripción del nivel de gastos en capacitación de los municipios para su personal. Todo por medio de diversos indicadores oficiales y actuales que permiten caracterizar este tema. Finalmente, se exponen las principales conclusiones de este análisis y se discuten esas conclusiones a la luz de la literatura referida a formación y mejoramiento del capital humano, como también respecto de la entrega de propuestas y reflexiones para generar una política pública nacional que pueda contribuir en este ámbito. Esto es una forma de apoyar al debate mediante el estudio del caso chileno para una mejor comprensión en materia de gestión de personas en organizaciones públicas de tanta importancia como las del nivel de gobierno local.

Cabe destacar que Chile es un país unitario, con sistema presidencialista, es funcional y territorialmente descentralizado y desconcentrado, cuenta en la actualidad con 15 regiones para un territorio que es continental, antártico e insular; y posee 345 municipalidades para 346 comunas[1], estos municipios están regidos por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOCM n.º 18.695). Estas unidades son agentes fundamentales en su rol de gobierno local, pues tienen relación directa y constante con la ciudadanía, y proveen servicios locales e implementan políticas y programas; según la Constitución son «una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local». Sus autoridades superiores son el Alcalde y los concejales agrupados en un Concejo Municipal, como órgano consultivo, y con funciones resolutivas y de fiscalización. La LOCM indica que estos organismos poseen funciones privativas, es decir, que exclusivamente pueden ser cumplidas por la municipalidad, como por ejemplo, desarrollar Planes de Desarrollo Comunal o Políticas de Recursos Humanos;

y funciones compartidas en el ámbito de su territorio, que pueden desarrollar directamente o con otros actores con competencia en la materia, como salud y educación por ejemplo. Para 2017 las municipalidades gestionan a más de 97 mil trabajadores en su organización en todo el país, contratados en régimen de planta municipal, a contrata u honorarios.

2. Desafíos de los recursos humanos en la gestión pública

La importancia que ha ido obteniendo en el último tiempo el proceso de modernización del aparato estatal, en términos generales, y en materia de gestión de los recursos humanos en específico, hace que hoy en día este sea un tema muy presente en la agenda pública, en la toma de decisiones políticas y en la discusión política contingente. Existe preocupación por mejorar el sistema público y dentro de él al sistema de recursos humanos, entendido como una variable clave de la gestión gubernamental (Oszlak, 2001).

Esta maquinaria estatal burocrática tiene a los funcionarios como agentes activos de este entramado institucional de particular interés y de estudio, que nutren y dan vida a la riqueza de las instituciones del sector público. El empleo público es solo una de las tantas áreas en que se puede desempeñar el recurso humano. En la época contemporánea los servidores públicos, han vivido un proceso de enorme cambio producto de la globalización de los mercados, del cambio tecnológico, y de la valoración de otras aptitudes a la hora de evaluar a un trabajador en el ámbito público. Hoy se generan y abren nuevas oportunidades de desempeño en otros lugares o sectores, algo que también ha permeado con mucha fuerza en las estructuras estatales.

Estos cambios han sido recibidos en el sistema público y han modificado sus estructuras y procesos. El diagnóstico actual de los recursos humanos en el sistema público nos presenta una situación caracterizada por elementos de rigidez, pero también por algunos elementos de innovación. Actualmente, incluso se han ido destacando elementos del sistema público orientados a un mejor servicio (que en la época moderna eran menos importantes), se ha ido redefiniendo la propia burocracia, por ejemplo, mediante aspectos como la eficacia del gobierno y de la administración, mediante la emergencia de la transparencia en los procesos de selección de personas y la imparcialidad en la toma de decisiones, algo que favorece la igualdad ante la ley.

Otra tendencia fundamental de este cambio en el sistema público ha sido la descentralización de los sistemas de gestión de recursos humanos. Si bien la conveniencia de transferir responsabilidades desde los departamentos o áreas centrales a las organizaciones individuales o sub-nacionales, y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva, se ha convertido en uno de esos consensos que nadie discute cuando se habla de reforma administrativa. Lo cierto, sin embargo, es que cuando se contrasta con la realidad o con los resultados, el alcance real de los procesos descentralizadores presenta diferencias notables entre los países. Casos de relativo éxito, pero también casos pendientes o en deuda, como el chileno (OECD & SUBDERE 2017).

Esta realidad a la que se han visto desafiados los gobiernos es, como señalamos, la descentralización, concebida como «una de las consecuencias en la modernización del Estado (...) la desconcentración es el traspaso de las competencias resolutivas desde los órganos superiores de la Administración Pública, a los órganos inferiores sometidos jerárquicamente, y la descentralización, es el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el traspaso de atribuciones y recursos y la modernización y el refuerzo progresivo de su autonomía» (Arriagada, 2002: 15). Sobre todo en este último punto el proceso modernizador chileno ha quedado en deuda.

La burocracia en la que está inserta toda política pública, como en este caso la gestión de recursos humanos del sistema público, tiene que cumplir con ciertos estándares de autonomía para su deseable funcionamiento, como lo acredita el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): «El grado de autonomía de la burocracia puede medirse con el índice de mérito, que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados» (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Payne, 2006: 72-73). Por ende, los sistemas de gestión de personas resultan esenciales para el correcto desempeño de las instituciones del Estado.

Tan importante es el recurso humano que durante las últimas décadas se han generado orientaciones y normativas para su mejor gestión, control y evaluación, asunto clave en el desarrollo de la gestión pública actual. Instituciones como el BID, CLAD, Naciones Unidas e instancias multilaterales han diseñado orientaciones para un mejor desarrollo en la gestión de personas en el ámbito público. Actualmente, en el ambiente de la gestión pública las lógicas son básicamente las que predominan en el mundo empresarial y sin convertirse en una propiamente tal, los modelos

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

de nueva gestión pública y recursos humanos son variados, pero se caracterizan por un elemento central: «son políticas de recursos humanos todas las guías orientadas a ejecutar acciones administrativas enfocadas hacia los funcionarios» (Petrella, 2007: 7). Es decir, el funcionario es el centro de atención y de acción para este grupo de instrumentos de gestión que busca incidir en su mejor funcionamiento y proyecciones.

En el contexto global, el Banco Interamericano de Desarrollo, entidad que ha desarrollado una variada literatura con respecto a los recursos humanos en el sector público, ha hecho énfasis en el caso chileno dentro del contexto latinoamericano y lo destaca como un buen modelo a seguir en la región (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006). También existen otras organizaciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que hace aportes que iluminan el conocimiento acerca de la importancia de un adecuado tratamiento de los recursos humanos, por ejemplo: «la función de desarrollo de recursos humanos suele asociarse con el diseño e implementación de un plan de capacitación. Pero esta función no debiera restringirse a un ámbito tan reducido, sino que debería estar orientada a la evolución de la fuerza de trabajo en el largo plazo, de acuerdo con las demandas del contexto» (Iacoviello, 1999: 1).

Iacoviello incluso destaca el aporte de Butler, Ferris y Napier (1991) sobre un modelo que identifica cinco grupos de actividades para apoyar al sistema de recursos humanos en este ámbito: 1) capacitación (dentro y fuera del puesto de trabajo); 2) assessment centers (entrenamiento de cargos gerenciales); 3) desarrollo focalizado (desarrollo de competencias); 4) sistema de mentores (un mentor que transmite información relacionada al cargo) y 5) planificación de la carrera (conocimientos y habilidades para el futuro) (Iacoviello, 1999: 3).

3. Desarrollo de los recursos humanos en el sector municipal chileno

Pues bien, podemos realizar un sucinto examen de los principales avances en la gestión municipal en materia de mejoramiento de su capital humano:

a) *Dirección de presupuesto: visión estratégica nivel nacional-subnacional*

En el nivel público de la gestión local, los recursos humanos tienen una especial importancia debido a que son aquellos que deben enfrenar las prioridades y demandas de las personas, siendo la puerta de entrada al Estado y deben atender con calidad al usuario o vecino de la comunidad. En esta línea existen diferentes propuestas orientadas a mejorar el desempeño de los recursos humanos en el sector público en general y enfocados en los gobiernos locales, en particular observamos aquello que hace la DIPRES del Ministerio de Hacienda el año 1996, en que sentó las bases de esta buena práctica en materia de gestión, la cual indica que «la capacitación del personal junto con las políticas públicas de selección, promoción, remuneraciones, evaluación e incentivos es una actividad decisiva para el desarrollo de los miembros y una contribución a su mejoramiento» (DIPRES, 1996: 5).

En el mismo plano, DIPRES indicó que la «capacitación que se realice debe tener en cuenta las necesidades que plantean las políticas dirigidas al desarrollo del personal y a favorecer el ambiente de trabajo, tales como la selección, la promoción, el sistema de incentivos y evaluación del desempeño del personal, etc. Por ejemplo, si el servicio se propone modificar los procesos de evaluación del personal, a través de un reglamento especial de calificaciones, será fundamental que el área de capacitación apoye esos cambios con actividades de difusión, entrenamiento a las jefaturas, etc.» (DIPRES, 1996: 5). Esto conecta con la importancia de la capitación permanente en la gestión pública local, algo que otras entidades han tendido a reforzar, como la SUBDERE.

b) *Propuestas desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)*

Esta entidad, como departamento de Estado para la gestión y desarrollo de los gobiernos regionales y municipales, posee una historia de propuestas y aportes en materia de gestión de personas, entre las más destacadas de los últimos años, podemos señalar:

— **Propuesta de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión Municipal.** El modelo propuesto por SUBDERE denominado Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal es una referencia o modelo a seguir para que las municipalidades alcancen los niveles de calidad necesarios, en suma, para que instalen las competencias organizacionales que les permitan

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

iniciar el camino hacia la excelencia. La organización municipal deberá nivelar un sistema que resguarde estándares en la gestión de recursos humanos con la debida flexibilidad para poder emprender la producción. Estima esta entidad que el municipio deberá asumir mayores cargas de responsabilidad, pero tendrá los incentivos correctos para maximizar ingresos y actuar con eficiencia. Podemos destacar que este modelo es una guía de referencia para imitar o reproducir; es más, permite comparar el estado de una organización respecto de ese «modelo», es decir, cuánto falta (brecha) para alcanzar lo que éste propone (SUBDERE, 2012: 11-12).

— **Academia Municipal.** En el ámbito del fortalecimiento de los recursos humanos podemos destacar la labor que está realizando la Academia de Capacitación Municipal y Regional, que en 2016, mediante sus diversas líneas de acción, logró capacitar a más de nueve mil funcionarios. La Academia tiene como objetivo promover la capacitación continua en la gestión de las administraciones subnacionales (municipalidades y gobiernos regionales) focalizada en autoridades y funcionarios, a través de un programa anual de capacitación. Podemos indicar que las capacitaciones son de acceso libre, en la medida que se ajusten al público objetivo de cada capacitación y cuenten con la autorización municipal. No obstante, estas capacitaciones y cursos no están asociados a incentivos monetarios, aumentos de grado o sueldo, ni son un requisito previo para el ascenso. Si bien estos programas son un elemento de interés para el funcionario municipal no forman parte del desarrollo de su carrera funcionaria. Aspecto no menor al considerarlo como política pública permanente de Estado.

— **Fondo Concursable de Formación de Funcionarios Municipales.** La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2016 asignó más de 2.000 millones de pesos para el financiamiento de becas de estudio, lo que representó un aumento del 54% respecto de 2015. La tercera convocatoria al Fondo se realizó durante enero y febrero de 2016, seleccionando 266 nuevos becarios, de los cuales un 58% cursaría estudios conducentes a título profesional y un 21% a título técnico. El porcentaje restante lo haría en estudios de pos título y diplomados. Con las nuevas becas entregadas en el segundo año de funcionamiento del Programa se llegaría a un total de más de 460 becados para los dos primeros años (2015-2016). Este escenario haría posible cumplir con la meta institucional de entregar 1.868 becas en el actual periodo presidencial (2014-2018), con un beneficio total proyectado de aproximadamente 16 mil 624 millones de pesos. Esta iniciativa es la primera instancia de carácter legal que se dirige de modo directo al fortalecimiento del capital humano de los funcionarios municipales y algo que es necesario seguir valorando y monitoreando. En 2017 el programa ha continuado sus capacitaciones a través de las vías: presencial, semipresencial y virtual y se proyecta para 2018 una nueva convocatoria nacional al Fondo Concursable de Formación de Funcionarios.

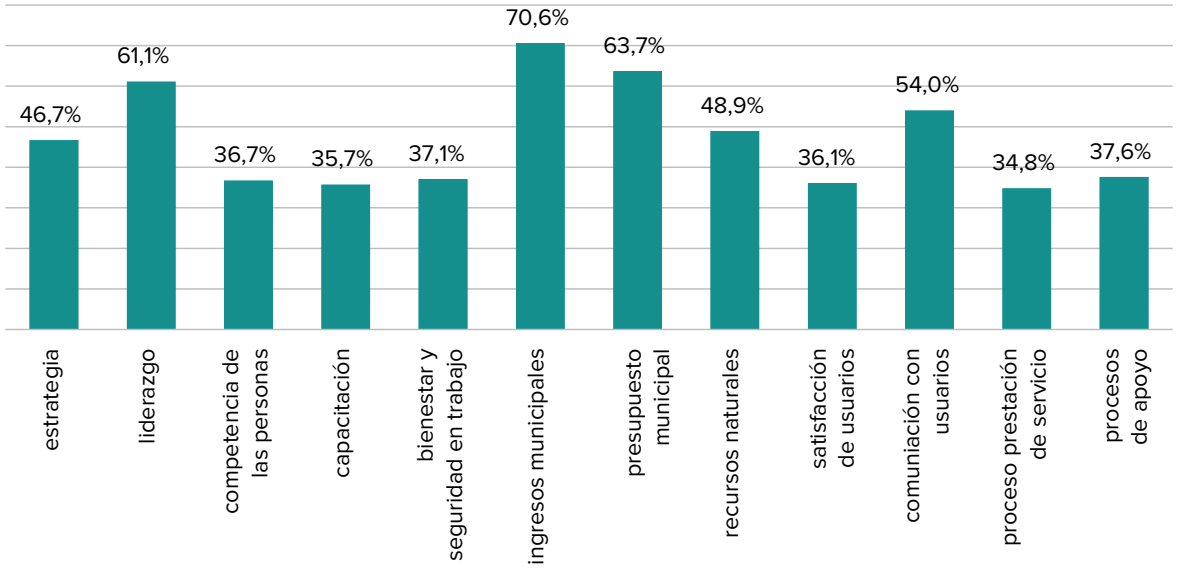
— **Protocolo para la Modernización del Sistema Municipal Chileno.** Desde 2014 existe un protocolo de acción firmado por representantes de las municipalidades (Alcaldes) en que se identificaron 4 ejes de modernización: 1) Responsabilidad Fiscal, 2) Recursos y Competencias, 3) Fortalecimiento de los Recursos Humanos y 4) Participación Comunal. Un primer producto de dicho Protocolo fue la iniciativa legal de nuevas Plantas Municipales que estableció un aporte fiscal al Fondo Común Municipal, casi quintuplicando el aporte que el estado central efectúa anualmente y de forma permanente a las municipalidades. Dichos recursos serán distribuidos sólo para satisfacer los mayores costos que impliquen pagos de nuevas asignaciones, incrementos de grados y bonos especiales considerados en la presente iniciativa. Punto clave de la modernización municipal, vía ley de plantas, que ocurre actualmente en Chile.

— **Diagnóstico Nacional de Calidad de las Municipalidades.** A partir del año 2010, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, inició la aplicación del instrumento «Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal», con el propósito de recoger información a nivel de todo el país sobre la gestión de los municipios y utilizar el resultado de su análisis para orientar la política pública de fortalecimiento institucional y avanzar en la descentralización, en la profundización de la democracia y en el desarrollo de los territorios. La aplicación de este instrumento de diagnóstico ha permitido que todas las municipalidades del país puedan conocer una evaluación de los niveles de gestión y contar con elementos objetivos para la mejora continua de sus servicios. Hasta la fecha, el instrumento de Diagnóstico se ha aplicado en cuatro oportunidades (2010, 2013, 2015 y 2016) buscando en todas ellas un nivel de respuestas cercanas al 100% de los municipios. Los resultados generales de la aplicación del Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal (2016) por Ámbito de Evaluación se presentan en el siguiente gráfico:

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Gráfico 1

Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal año 2015



Fuente: elaboración propia según SUBDERE 2016.

Como se desprende de lo anterior: «Los ámbitos de gestión con menor porcentaje de logro corresponden a Procesos de Prestación de Servicios con un 34,8% y Capacitación con un 35,7%. Esto significa que, en promedio, las Municipalidades responden que en estos ámbitos hay un importante número de ellas que no han establecido o desarrollado prácticas de gestión o estas se encuentran en un nivel de instalación incipientes» (SUBDERE, 2016: 6). Entonces, aparecen resultados sobre los ámbitos que debieran ser prioritarios en el diseño e implementación de planes de mejora.

En particular, la preocupación debiera estar centrada en los procesos de «servicios municipales» (principales y de apoyo) que, siendo el centro de su misión, están dentro de los ámbitos con menor porcentaje de logro, es decir, los niveles actuales de las prácticas de gestión presentan una importante brecha con respecto a los requerimientos del diagnóstico. De la misma manera se debe considerar los resultados obtenidos en los ámbitos que están relacionados con el personal (competencias de las personas, capacitación y bienestar y seguridad en el trabajo) los que también presentan brechas relevantes. El alto nivel de gestión de una organización se refleja, entre otras cosas, en procesos de calidad, ejecutados por personas competentes, capacitadas y que evalúan positivamente las condiciones en que realizan su trabajo.

La revisión de los resultados del diagnóstico nacional muestra los aspectos prioritarios que abordar: específicamente, los ámbitos relacionados con las personas, es decir, Competencias, Capacitación, Bienestar y Seguridad en el Trabajo y los procesos, o sea, Prestación de Servicios y Procesos de Apoyo para la Prestación de Servicios Municipales, todos ellos presentan en este diagnóstico nacional muy bajos porcentajes de logro (SUBDERE, 2016). De ello surge una conclusión central de este trabajo: «los ámbitos con más baja evaluación (con menor porcentaje de logro) están relacionados a cómo la Municipalidad gestiona la educación y la capacitación de su personal y con los aspectos clave de los procesos de prestación de los servicios municipales» (SUBDERE, 2016: 84).

Una deuda pendiente, que se relaciona con la poca visión estratégica de la gestión de los funcionarios que se percibe en este campo de acción local.

c) *Cambio global: nueva ley de plantas municipales*

Ahora bien, cabe destacar que el año recién pasado se promulgó una nueva ley de plantas municipales (desde 1994 que no se legislaba sobre esta materia) después de veinte años de inamovilidad, por tanto, esta demanda se hizo muy urgente debido a la necesidad de una actualización para dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas por mejorar la entrega de servicios por parte del gobierno municipal.

El primer y principal motivo es que una reestructuración permitirá que los municipios puedan entregar mejores servicios a la comunidad; servicios que, de acuerdo a la Ley n.º 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, se relacionan a una amplia gama de materias como, por ejemplo, educación y cultura, salud pública y protección del medioambiente, asistencia social y jurídica, capacitación y promoción del empleo y del fomento productivo, turismo, deporte, recreación en general, urbanización y viabilidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y mucho más. El segundo motivo es que una reestructuración de los municipios permitirá atender aspectos claves en materia de gestión y eficiencia.

Al respecto, puede afirmarse que, si bien ha habido algunos avances en el fortalecimiento de la gestión municipal, de igual manera persisten problemas que se explican a partir de que a los municipios «en los últimos años, se los ha visto asumiendo transferencias de responsabilidades cada vez más complejas y crecientes, sin su contrapartida en términos de recursos, competencias y cambios» (SUBDERE, 2016: 4-5).

En la mencionada ley de plantas, se señala que en materia de recursos humanos se beneficiará a 35.000 funcionarios municipales: «Dentro de estos beneficios está considerada, por ejemplo, la posibilidad de que puedan homologarse respecto a sus pares del sector público, la entrega de distintos tipos de bonos y también la posibilidad de aumentar de grado, lo que se traduce en un aumento de sus remuneraciones; beneficio que, dicho sea de paso, comenzó a implementarse, aunque de manera gradual, desde enero de 2016. Junto con esto, se consideró además una asignación profesional que iría en beneficio de alrededor de 8.700 funcionarios y otra asignación especial para el personal de planta y contrata de jefaturas, profesional y directivos» (Escuela de Gobierno Local, 2016: 4).

Esta materia es del máximo interés, y, por tanto, debe ser monitoreada completamente, pues se transforma en una herramienta que puede venir a ayudar en la tan necesaria modernización municipal, especialmente en el ámbito de sus recursos humanos.

4. Indicadores de recursos humanos en el sector municipal

A partir de las herramientas conceptuales indicadas anteriormente, este capítulo analiza la situación actual de los funcionarios que desarrollan labores en los municipios de Chile, principalmente en su comparación 2015 y 2016, aunque en algunos puntos realiza una revisión histórica anterior. Este análisis tiene el objetivo de describir el recurso humano municipal, caracterizarlo, conocer sus niveles de profesionalización, de gastos en capacitación, y comparar estos resultados con años anteriores. Este análisis se efectúa para la totalidad de los 345 municipios chilenos, de modo de poner a discusión los aspectos conceptuales o de política pública señalados en capítulos anteriores.

En este apartado, en primer lugar, se describe la calidad de los funcionarios municipales en términos de planta, contrata y honorarios; de nivel nacional y municipal; luego, el nivel de profesionalización municipal; más adelante, una descripción del nivel de gastos en capacitación de los municipios para su personal municipal; finalmente una caracterización global por medio de diversos indicadores en gestión de personas[2].

Según Jacobson y Sowa (2015) los recursos humanos son fundamentales para el logro de los objetivos estratégicos y metas de las municipalidades, de hecho, en su trabajo empírico comprobaron que el personal municipal cuando es reconocido como un socio estratégico de la gestión local se convierte en una gran fuerza de trabajo que permite lograr los objetivos estratégicos y organizativos. Sobre esa base, en el año 2016 se registraron en los municipios chilenos un total de 97.376 trabajadores[3], lo que prevé que a estas alturas de fines del año 2017 desempeñen labores más de 100.000 funcionarios. Estos trabajadores municipales se distribuyen en cantidades disímiles en la totalidad de los municipios.

En efecto, en el año 2016 (a diciembre de año) las municipalidades con menos trabajadores fueron Torres del Paine, Timaukel, y Ollagüe con 16, 17 y 18 personas respectivamente, mientras las municipalidades con más trabajadores fueron Maipú, Viña del Mar y Puente Alto con 6.899, 2.950 y 2.444 personas[4]. Esto evidencia la gran brecha que existe entre municipalidades en el área de recursos humanos. La tabla 1 estadística describe de mejor manera esta situación.

Como se aprecia, hay un rango muy amplio que va de 16 funcionarios en Torres del Paine a más de 6.000 en Maipú. Sin embargo, se puede decir, a modo de simplificación, que un municipio chileno promedio tiene 288 funcionarios. No obstante, la realidad heterogénea de los municipios se consolida observando una mediana de 138 funcionarios y una moda de 81 (el valor más típico), lo que acentúa aún más esta realidad diferenciada. La desviación y varianza de la muestra de municipalidades también es alta.

Tabla 1

Trabajadores municipales 2016

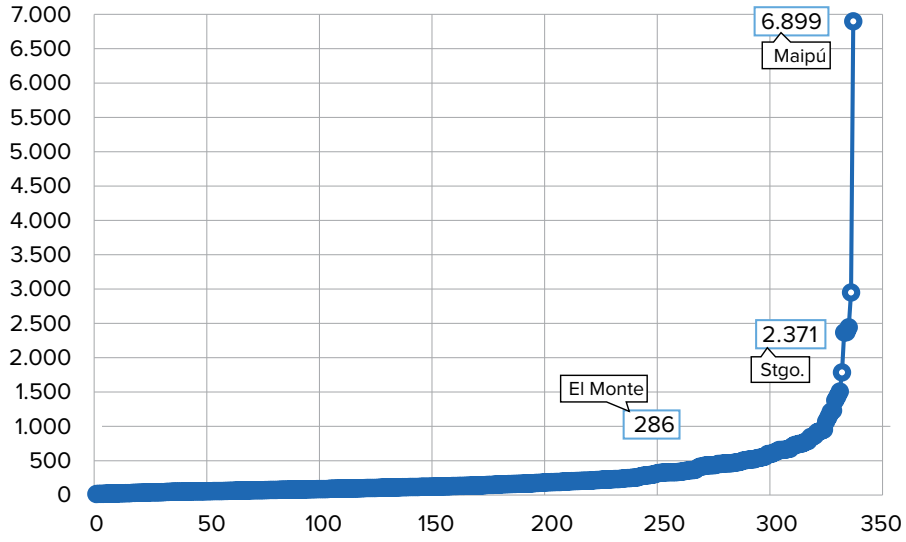
Indicador			
Media	288,95	Coeficiente de asimetría	7,67
Mediana	138,00	Rango	6883
Moda	81,00	Mínimo	16
Desviación estándar	513,87	Máximo	6899
Varianza de la muestra	264062,95	Suma (trabajadores)	97376
Curtosis	85,31	Cuenta (municipios)	337

Fuente: elaboración propia a base de datos SINIM.

El siguiente gráfico muestra la distribución de todas las municipalidades según la cantidad de trabajadores. Haciendo notar una gran diferenciación: muchos municipios están concentrados en rangos de trabajadores escasos y medios, por ejemplo, bajo los 288 trabajadores promedio, pero luego se incrementan hasta un estadio en que hay pocos municipios pero con muchos funcionarios. Algunos claramente escapándose de las medidas de tendencia central, como Santiago, Viña del Mar, Puente Alto y Maipú.

Gráfico 2

Distribución funcionarios por municipios

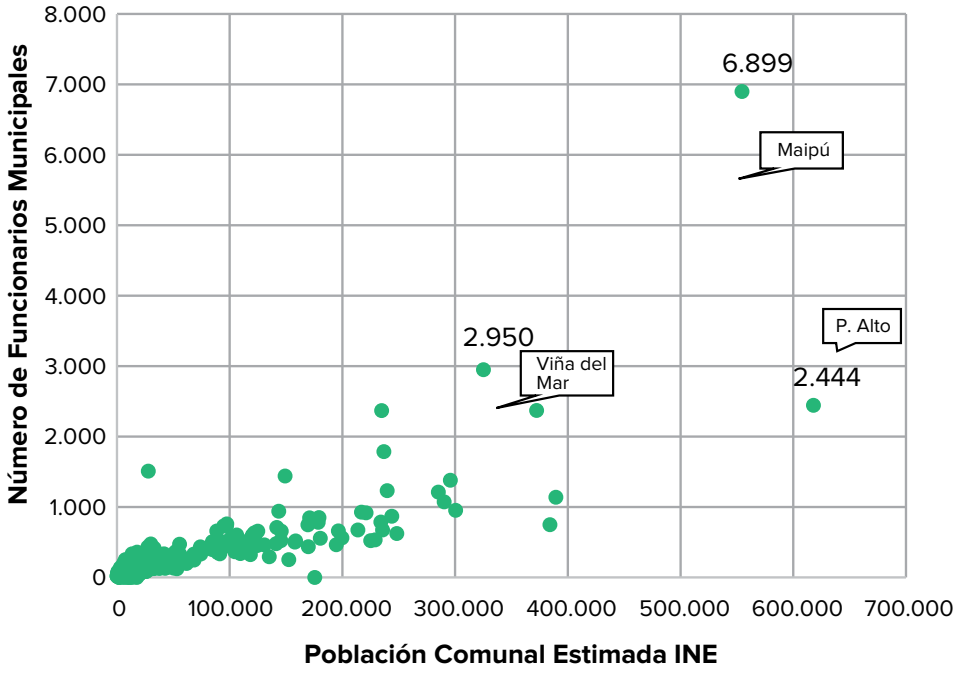


Fuente: elaboración propia a base de datos SINIM.

A la luz del gráfico anterior se puede señalar que la gran mayoría de las municipalidades (287) posee menos de 500 trabajadores (el 85%). En tanto, 210 municipalidades poseen menos de 200 trabajadores (62%). Además, 118 municipalidades tienen entre 16 y 100 funcionarios (35%). Igualmente, un número muy pequeño de municipalidades tienen una cifra alta de 1.000 trabajadores: Temuco, La Florida, Las Condes, Arica, Valparaíso, Providencia, Tocopilla, Coquimbo, Talca, Santiago, Puente Alto, Viña Del Mar y Maipú. El caso paradigmático es Maipú, que en 2015 registró más de 3.000 funcionarios, pero en 2016 llegó a casi 7.000, es decir, duplicó su personal. Por otra parte, al relacionar el «número de trabajadores» de cada municipio con el «número de población» de cada comuna, observamos una alta correlación entre ambos conceptos (Correlación de Pearson 0,798). Situación que se expresa en el siguiente gráfico. Sin embargo, al relacionar el total de población con el total de funcionarios (planta y a contrata) este valor si bien disminuye (0,735) sigue siendo muy alto. En conclusión, a mayor cantidad de habitantes en las comunas, las municipalidades sí poseen mayor cantidad de funcionarios públicos.

Gráfico 3

Correlación entre población comunal y número de trabajadores municipales



Fuente: elaboración propia a base de datos SINIM.

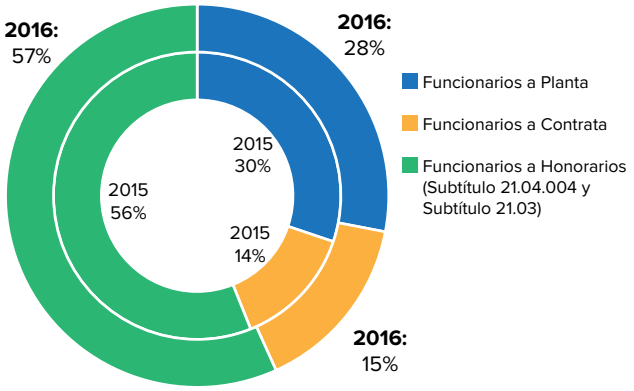
Este hecho confirma el supuesto de que un municipio con alto número de funcionarios se asocia con un número importante de beneficiarios o usuarios a quienes dirigir sus programas y proyectos y atender sus requerimientos. Este punto es un buen argumento para que muy probablemente la nueva ley de modificación de plantas municipales pueda subsanar la tensión existente entre, por un lado, la actualidad de las dotaciones municipales (subrepresentadas, por ejemplo, a través del mecanismo de trabajadores honorarios) y, por el otro, el aumento de la población en la mayoría de las comunas (algunas con sobre población, otras con descensos importantes). Sabiendo que es necesario sincerar la dotación funcionaria y hacerla alineada con el tipo de municipio que se está configurando para los próximos cinco o diez años.

Ahora bien, teniendo como base la información 2016 disponible para las municipalidades chilenas, del total de funcionarios[5]: 55.266 son funcionarios a honorarios (el 57% de todos los trabajadores), 27.282 están en calidad de planta (el 28%) y 14.828 son trabajadores a contrata (el 15%). Para detalle y comparación 2015 véase el siguiente gráfico[6]. En él se observa un aumento muy marginal de trabajadores a contrata y a honorarios y una disminución en funcionarios de la planta municipal en comparación años 2015 y 2016.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Gráfico 4

Funcionarios municipales 2016-2015



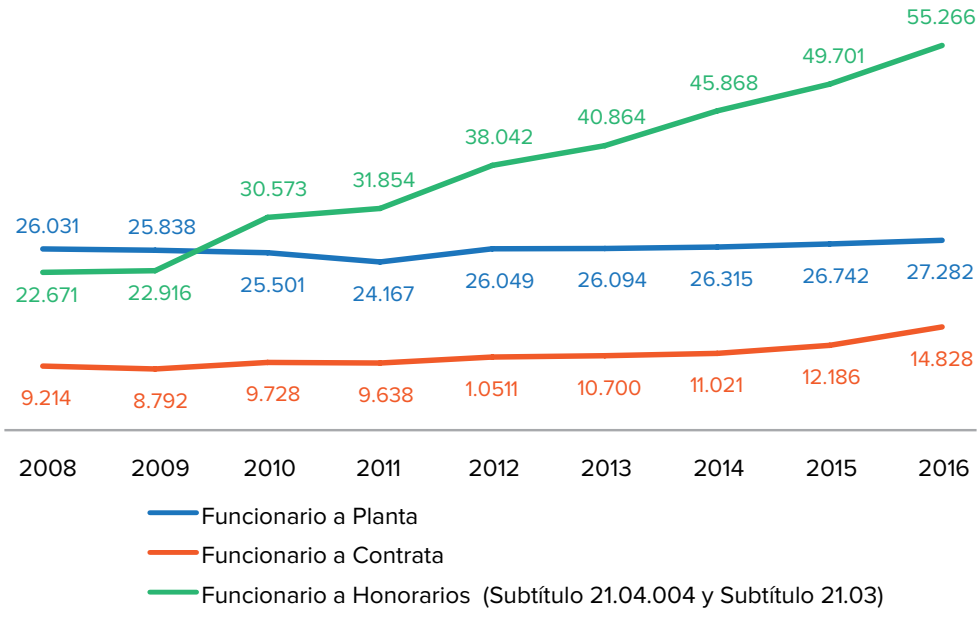
Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

Una conclusión que se extrae de esta información es que se puede decir que en el sector municipal son minoritarios los trabajadores que cuentan con estabilidad laboral o inamovilidad (funcionarios de planta, el 28% de trabajadores), pues son los únicos que tienen el derecho a seguir la «carrera funcionaria», a contrario del resto del 72% de trabajadores municipales.

Finalmente, y como se indica en el siguiente gráfico 4, se puede dar una mirada a través de los años (2008-2016), lo que muestra que el aumento de los trabajadores municipales de nivel total se explica principalmente a través de la fórmula de los trabajadores a honorarios (en ambas categorías o subtítulos), mientras el resto de los tipos de vinculación (planta y contrata) se mantienen constantes en el tiempo, con una leve baja de trabajadores de planta y un leve aumento del personal a contrata en el último año.

Gráfico 5

Funcionarios municipales según tipo de contrato



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

Tabla 2

Municipios y sus funcionarios 2016[7]

Más personal a planta		Más personal a contrata		Más personal a contrata	
Santiago	1.355	Tocopilla	804	Maipú	6.182
Valparaíso	691	Santiago	609	Puente Alto	2.062
Viña del Mar	683	Providencia	442	Talca	1.995
Tocopilla	574	Viña del Mar	313	Viña del Mar	1.954
Maipú	552	Las Condes	253	Coquimbo	1.429
Las Condes	518	Vitacura	230	Quilicura	705
Providencia	473	Huechuraba	196	La Granja	636
Concepción	417	Coquimbo	188	Arica	635
Arica	415	Valparaíso	181	Calama	625

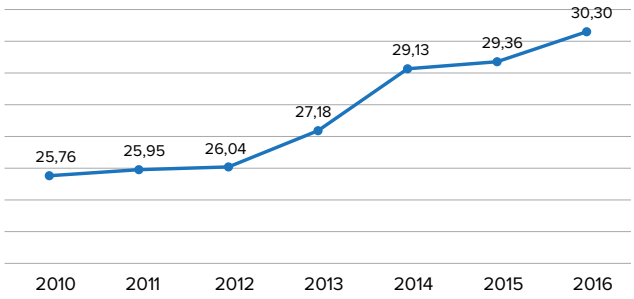
Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

En definitiva, en 2008 la mayoría de los trabajadores del mundo municipal eran trabajadores de planta, en cambio, en 2016, la mayoría son trabajadores de tipo honorarios; en otras palabras, estos últimos pasaron de ser el 44% del total al 57%. Los honorarios asociados a programas encabezan la lista desde el año 2010 en adelante. Por otra parte, y continuando con el recurso humano se pueden caracterizar las municipalidades con la mayor cantidad de personal en sus distintas tipologías.

Santiago (1355) y luego Valparaíso (691) son las municipalidades con más personal de planta del país; Tocopilla y Santiago poseen más personas a contrata (804, 609) y, como se indica, Maipú es el municipio con mayor cantidad de honorarios (subtítulo 21.04.004 y subtítulo 21.03), con 6182, le siguen Puente Alto y Talca (2062, 1995).

Gráfico 6

Promedio de profesionalización municipal 2010-2016 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

Por otra parte, en el siguiente gráfico se observa el nivel de profesionalización promedio de los municipios chilenos, viendo la tendencia desde 2010 hasta la actualidad. Cabe señalar que este es un indicador potente que mide la calificación del personal del sector público, entendiendo por ello títulos profesionales que los habilitan para desempeñar roles fundamentales en los gobiernos municipales[8].

Se puede señalar, de acuerdo al gráfico anterior, que se aprecia una leve alza en términos absolutos en este indicador (casi 5 puntos de aumento en 6 años), aunque sigue siendo un nivel bajo en relación a los años de esta medición, en 2010 la profesionalización municipal promedio estaba en 25,76%, y ésta ha aumentado hasta un 30,3%. Ahora bien, que solo el 30% de los funcionarios sea profesional es una señal de un escenario que puede ser mejorado con la promulgación de la nueva ley de plantas, ya que la ley indica que si se incrementa el número total de cargos en la planta del personal municipal, el municipio debe considerar que el 75% de los nuevos cargos deberá requerir de título profesional o técnico. En suma, una iniciativa que busca fortalecer el capital humano más calificado en el sector. Cabe reiterar la salvedad de que este indicador no considera a los trabajadores en calidad de honorarios, quienes son proporcionalmente más que el resto de funcionarios a contrata y planta y que dada la naturaleza de su función, destinada a programas y proyectos específicos y de especilización, probablemente escondan un nivel de profesionalización alto que no es recogido en este indicador global de profesionalización municipal. Ahora bien, este bajo nivel de profesionalización del personal municipal chileno es muy diverso al considerar la realidad de todas las municipalidades.

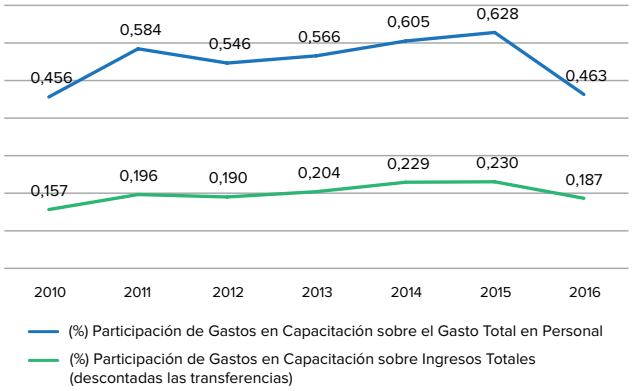
Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

En suma, los municipios bajo el promedio nacional suman 189 municipios, es decir, el 54% de municipalidades del país. Estos son aquellos municipios deficitarios en materia de humano profesional, comparados con el resto de la realidad nacional. En este grupo de recurso humano en municipalidades con los peores indicadores de profesionalización hay municipios pertenecientes a todos los tipos de municipios: grandes, medianos y pequeños; no existiendo mayor distinción en ese aspecto. De esta forma, se puede concluir que en 2016, sobre el promedio nacional hay 149 municipios, en cambio en 2015 había 164 sobre el promedio; es decir, no se aprecia un aumento sostenido y lineal para todos los municipios, este indicador respondería más bien a coyunturas y no (como se observa a nivel agregado) a una tendencia que lleva al crecimiento; en suma, hay aumentos y bajas en diversos casos municipales, sin embargo, el promedio nacional sigue en leve aumento. En definitiva, una mejoría mínima.

En el siguiente gráfico se detalla el nivel de gasto en capacitación promedio de los municipios comparando todos los años desde 2010.

Gráfico 7

Promedio de gasto municipal en capacitación (%)



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

De acuerdo a estos datos, en los municipios chilenos se han registrado exiguos gastos en capacitación de su personal, si en 2010 hubo un gasto en capacitación de 0,456% (sobre el gasto total en personal) en 2016 hubo 0,463%, prácticamente el mismo nivel, solo entre esos años se registraron algunas alzas, pero no fueron sostenidas en el tiempo lo que se observa en los datos de 2016. En otras palabras, de 100 pesos se gasta menos de uno en capacitación.

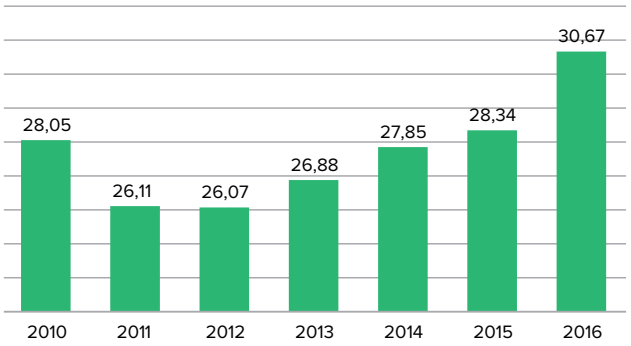
Por otra parte, en 2016 hubo un gasto en capacitación de 0,187% sobre ingresos totales (descontadas las transferencias), apenas tres décimas mayor a 2010 (0,157%)[9]. Este panorama permite concluir que ambos items registran un gasto mínimo en capacitación desde el punto de vista de las arcas municipales. Es decir, hay una baja inversión en capital humano municipal, entendiendo que las capacitaciones son un mecanismo para desarrollar y mejorar la gestión al interior de las municipalidades[10].

Los municipios que lideraron en 2016 el gasto en capacitación para su personal fueron La Cruz (2,04%), Temuco (2,06%), Placilla (2,1%), Río Verde (2,11%) y Pumanque (4,15%); municipios que gastaron sobre el 2% de su gasto en personal en este ítem. Una cifra considerable dado el mínimo gasto promedio de las municipalidades chilenas.

Cabe señalar acá que diversos organismos han solicitado al gobierno central mejorar este panorama. Proponen que al menos el gasto en capacitación para el personal municipal deje de ser tan exiguo, y que llegue a un mínimo del 5% del presupuesto municipal, y que éste sea además determinado por ley. Una iniciativa adecuada a la luz de los datos, promovida por actores como ASEMUCH, ACHM y AMUCH, pero que no ha logrado tener mayor acogida.

Gráfico 8

Promedio de gasto en personal municipal, sobre los Ingresos Propios, según límite de 35% (%)



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM.

Otra forma de ver el rol de los funcionarios municipales dentro de la estructura municipal es describir el nivel de gasto en personal de las municipalidades en este ítem. El siguiente gráfico muestra aquella realidad. En primer lugar, las cifras resultan mayores que los dos niveles de gastos en capacitación mencionados arriba, no son porcentajes tan insignificantes. Por el contrario, incluso se aprecia un crecimiento en esta materia en el último año. Si en 2010 el porcentaje de

gasto en personal fue de 28,05% en 2016 aumentó a 30,67%. Este ítem tendió a decrecer hasta 2012 y desde ahí se comprueba una tendencia hacia el alza sostenida en la materia. Algo que puede corroborarse con el alza también en la contratación de funcionarios municipales en los últimos años de este análisis, señalado al comienzo de este artículo. También es un indicador que aproxima a una mejor comprensión del capital humano municipal.

5. Discusión y conclusiones

En términos generales, en los últimos 25 años las políticas públicas orientadas al desarrollo de los recursos humanos han transitado por diversos momentos, de auge y mejora, pero también de invisibilidad; quizás este proceso no ha sido conducido con la debida importancia que tiene y se ve afectado por la aparición de distintas situaciones de emergencia, coyunturas políticas y de agenda de cada gobierno. De hecho, la priorización en la agenda política superpone otros aspectos de relevancia nacional por encima de esta materia, como los son educación, salud, pobreza, transparencia, desigualdad, delincuencia, cada una con un impulso particular, lo que a veces opaca el desafío por el recurso humano y su optimización, tanto a nivel del gobierno central como local. Sigue estando este tema en una escala menor a otras prioridades políticas y de gestión pública. Sobre esa base, cabe mencionar que el Ejecutivo tiene un alto poder a la hora de influir en los temas de la agenda, y por tanto, muchas veces los temas relacionados con los recursos humanos en el sistema público y los procesos de descentralización quedan relegados, siendo el Congreso, las Universidades o la misma Sociedad Civil y sus diversas organizaciones las encargadas de dar a conocer estas necesidades, de darles prioridad e importancia. En eso aún hay un tema pendiente.

Debemos reconocer que en el sector público existe una masa crítica de personas con talento y capacidades, que potencian y construyen la sociedad, que interactúan con las personas y que entregan los distintos servicios del Estado. Por tanto, su importancia es estratégica y permanente en el tiempo. De ahí que los procesos de selección de este talento humano, su formación y evaluación trascienden a las organizaciones y sus directivos o autoridades. El ejercicio de la función pública es la manifestación de los valores y principios de la sociedad y del propio Estado y afecta tanto a la sociedad en su conjunto, pero todavía más a la sociedad local, espacio donde el gobierno municipal es de especial cercanía y posee un liderazgo sin discusión.

Desde la creación de la ley de plantas municipales en el año 1994, hasta hace unos años, no había sido posible incorporar miradas más actualizadas para impulsar mejoras en estos aspectos, junto con la descentralización que normalmente acompaña estos procesos.

De acuerdo a los hallazgos presentes en este artículo es posible discutir algunos puntos esenciales a modo de conclusiones y reflexión. En primer lugar, la diversidad municipal en materia de recursos humanos. Hay municipios con miles de funcionarios versus municipios con personal muy escaso. La mayoría de los municipios tienen menos de 200 trabajadores, en cambio, pocos municipios tienen muchos trabajadores, incluso algunos sobre 2.000. La mayor parte del personal municipal (57%) está vinculado a honorarios, una tendencia al alza sostenida en el tiempo, y son menores los trabajadores a planta (28%) y a contrata (15%). En general, se confirma una relación evidente: a mayor cantidad de población en las comunas los municipios también tienen mayor cantidad de funcionarios en su organización. Hay un problema evidente en materia de dotación. La fórmula de contratos a honorarios esconde prácticas laborales evidentes: sortear la rigidez de las plantas municipales, sumar profesionalismo y especialistas, incluir cuadros políticos. De hecho, la Comisión Asesora Presidencial destacó como uno de los ejes claves del proceso de mejoramiento del sistema municipal el tema de recursos humanos, solicitando mejores atribuciones y autonomía para definir sus dotaciones óptimas, incluso ante una manifiesta necesidad ciudadana que la Comisión recogió: «probablemente el fortalecimiento de las municipalidades, en particular de sus recursos humanos, sea una de las demandas más recurrentes en todos los diálogos, particularmente en regiones que tienen numerosas comunas de carácter rural, cuya población sólo tiene al municipio como la instancia pública más cercana» (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 51).

En segundo lugar, y continuando con las conclusiones del estudio, hay dos aspectos grises de la gestión en recursos humanos municipales: por un lado, un nivel bajo de profesionalización de su personal (algo que es patente en la mayoría de los municipios) y por otro, un exiguo nivel de gastos en capacitación del personal (también extendido en todo el territorio). Este bajo nivel de profesionalización municipal (histórico) ayuda a comprender la importancia de la actual Ley de Plantas Municipales, una iniciativa demandada por el sistema municipal, pues ayudaría a subsanar el problema del bajo nivel de profesionalización. Este punto es

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

clave porque ambos indicadores (profesionalización y gasto en capacitación) van a contrasentido de la tendencia de transferencia de responsabilidades a los municipios, pues son cada vez mayores; por lo menos en la última década se les exige el abordaje de materias diversas y cada vez más técnicas y complejas, como seguridad, tránsito, vivienda, obras, etcétera. Situación que les exige más destrezas, preparación y conocimientos más precisos y actuales, que son propios de personal con mayores competencias y más capacitado para el desarrollo eficaz de sus funciones. En tanto, en materia de capacitación cada municipio realiza de modo aislado y no sistemático su propia labor de capacitación, que no obedece a un plan de carácter anual de su administración local. En realidad corresponde a un trabajo parcial y acotado de las unidades de capacitación debido a coyunturas o a las decisiones cambiantes de la autoridad municipal. Esto debe ir acompañado de indicadores de desempeño del personal municipal, porque como han mostrado Ammons y Rivenbark (2008), a medida que la recolección de medidas de desempeño del personal por parte de los gobiernos municipales se han vuelto más comunes y extendidas, se mejora la calidad y la eficiencia de los servicios municipales entregados a la comunidad.

Sin embargo, para mejorar a fondo el sistema municipal, al menos en su aspecto de recurso humano, no basta con esta ley de plantas u otra que la acompañe en el mediano plazo, normativas como esta no son suficientes para terminar con la serie de inconvenientes que enfrentan los municipios en materia de gestión. Hay un problema estructural que viene desde el ordenamiento institucional que se ha dado en Chile. Muchos datos presentados son muestra de ello, difíciles de aminorar mediante políticas públicas o mediante normativas puntuales. El sistema municipal está configurado con responsabilidades limitadas, escasas atribuciones, poca generación de recursos, heterogeneidad de las comunas a las que sirven, acogen políticas nacionales que se dirigen a lo local y no respetan las particularidades y la identidad comunal. De todas maneras, la modernización vía ley de plantas va en la dirección correcta y sus resultados podrán observarse en unos años más. Un ejemplo es observar las políticas de recursos humanos que se están creando en las municipalidades, algo también exigido por esta ley.

Los datos y las reflexiones que se derivan de ellos son una evidencia de que la formación del capital humano es relevante, que debe ser parte de la definición de las líneas estratégicas de acción de los 345 municipios chilenos, pues les permitirá mejorar su sistema de recursos humanos, superando las medidas cortoplacistas que promueven los gobiernos de turno (nacionales) y de los representantes políticos a cargo de las administraciones locales (alcaldes). Cabe destacar que: «la calidad de las políticas públicas, y los servicios entregados a la ciudadanía se explican, en buena parte, por el nivel de profesionalización y capacidades de los funcionarios públicos» (González, Lagos & Zamorano, 2010). En la estructura interna municipal, el rol que juega el Departamento de Recursos Humanos es clave dentro del proceso de planificación estratégica. Esta unidad es una variable de significación para la apropiación de prácticas correctas en gestión de personas e incide positivamente en los resultados de la organización. En suma, el capital humano es la ventaja competitiva más importante en las municipalidades y su sistema de gestión profesional la variable que más influye en su éxito (Jacobson & Sowa 2015).

Desde una contribución a las políticas públicas en este ámbito, se pueden concebir algunas de estas opciones de mejora:

- Cabría estudiar como propuesta la creación de un Sistema de Selección de Directivos Municipales o Alta Dirección Pública Municipal, debido a la importancia de esta materia para la modernización del sistema municipal chileno.
- La Academia Municipal (Sundere) debe generar mayor impacto en los funcionarios municipales que son capacitados, generando identidad y bienestar, pero también de alguna manera debe ser medido el impacto de esta capacitación en el ciudadano o usuario del municipio que es finalmente el resultado de la acción mejorada de esos funcionarios.
- La Comisión Engel de Probidad (2016) ha sugerido que, en un contexto de desconfianza respecto del quehacer de las instituciones políticas, puede ser necesario, entre otras cosas, la generación de una cultura organizacional que invite a los funcionarios municipales a desarrollar sus funciones con mayores estándares de probidad y transparencia, haciéndoles exigibles un nuevo sistema de capacitación y de certificación (cada 2 años), provisto y dirigido por la Contraloría General de la República. Es algo que se puede pensar institucionalmente y ejecutar.
- Aunque existe un cúmulo de valores compartidos a nivel transversal entre los funcionarios municipales, dados principalmente por el carácter público de su trabajo, como por la cercanía con la comunidad, éstos no son suficientes como para entregar la motivación necesaria (valor del servicio prestado), ya que ésta se ve afectada por una serie de insatisfacciones, que generan más bien una identidad negativa en parte de los funcionarios municipales con relación al resto de los funcionarios públicos. Preci-

samente dada la inequidad percibida por parte de los funcionarios municipales en lo que respecta a sus remuneraciones en relación al resto del aparato estatal, el sistema de incentivos pierde eficacia, ya que, a nivel transversal, se entiende como una compensación económica originada en esta desigualdad. Esto se puede revertir desde el rediseño de una política de desarrollo profesional municipal, que en algunos lugares es inexistente, pero que en otros puede dar lugar a un sistema de incentivos adecuados y basados en el mérito, enmarcados en un plan de acción en materia de bienestar laboral y de mejora del clima organizacional.

— Con todo, los agentes municipales pueden convertirse en «actores estratégicos» del desarrollo local en la medida que existan por un lado, liderazgos que conduzcan el camino al cambio y por otro, que los servidores públicos municipales se involucren en un proyecto de desarrollo local que trascienda sus propios intereses particulares de «burocracia pública». Pareciera que no existen recetas exclusivas respecto a cómo encarar procesos de reformas que mejoren la gestión de los recursos humanos en el ámbito de las organizaciones públicas. El modelo de la «Nueva Gestión Pública» ofrece algunos conceptos que, adaptados a ciertas situaciones particulares pueden contribuir a forjar un nuevo *estilo* de gestión: la noción de flexibilidad, de responsabilización, de empoderamiento, de evaluación del desempeño, de competencias, de desarrollo gerencial. Por otra parte, el modelo weberiano ofrece elementos que pueden dar mayor racionalidad y legalidad al sistema de recursos humanos. El sistema de organización del empleo público basado en el mérito —servicio civil profesionalizado— permitiría acotar los sesgos patrimoniales y clientelares que aún predominan en la gestión de recursos humanos, otorgándole profesionalización y transparencia.

— En la señalada acción estratégica del desarrollo local, la profesionalización del recurso humano es fundamental para explicar la productividad de los funcionarios, lo que parece ser acorde con la teoría respecto al efecto que tiene la formación y la educación en el desempeño de las personas. No obstante, el nivel de profesionalización es bajo en términos generales, por lo que es importante avanzar en la profesionalización del sector. Esto sin duda, es un aspecto que gatilla en los resultados municipales, por lo que el Estado debería incentivar la profesionalización del sector a través de incentivos concretos y programas de alta dirección municipal. En este propósito de incremento de la productividad de los funcionarios municipales resulta clave avanzar en el mayor uso de tecnologías, modelos de gestión e incorporar la innovación de los procesos municipales, sin dejar de lado el fortalecimiento de la carrera funcionaria y la profesionalización.

— Finalmente, cabe destacar que la tradicional relación municipio-ciudadano, como agente principal (asistencialista) y beneficiario (cliente) está en transformación. Actualmente existe un usuario altamente tecnologizado, conectado a redes sociales, que no asiste personalmente al municipio, con una arraigada cultura de servicios rápidos y anticipados, y por ello deben existir funcionarios familiarizados con estas competencias, entregando en línea servicios municipales y capaces de comprender hacia dónde se dirigen las relaciones multidireccionales entre el sector público municipal y sus usuarios. Las decisiones estratégicas de las autoridades comunales deben considerar esta variable: multi demanda de ciudadanos hacia el sistema municipal heterogéneo, pero con funciones homogéneas y, por ende, deberán anticiparse al cambio y eficientar los procesos de oferta pública municipal. La gestión municipal debe eliminar tratos discriminatorios, garantizar igualdad de acceso a servicios, garantizar el funcionamiento de sus sistemas, y todo ese cambio tendrá su sostén en los recursos humanos municipales. Mucho más que gastar/invertir en recursos humanos municipales se debe poner el foco en el logro de mayores grados de satisfacción ciudadana y en la entrega de servicios de calidad, no obstante, solo se podrá obtener aquello superando plantas municipales estáticas, inamovibles, de bajos recursos, que limitan la gestión de personas, con departamentos de personal débiles o inexistentes, sumando profesionalismo, fortaleciendo estas unidades internas, permitiendo que cada comuna desarrolle una prestación de los servicios eficiente y no sesgada, revirtiendo la mala percepción institucional de parte de vecinos y usuarios.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

6. Referencias bibliográficas

Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68(2), 304-318.

Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal*. (Vol. 20). United Nations Publications.

Bernstein, F. & Inostroza, J. (2010). Sistemas públicos, Modernización y un sistema de evaluación de su gestión. Recuperado de: http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf?sequence=2

Butler, J., Ferris, G. & Napier, N. (1991). *Strategic Human Resources Management*. Chicago: South Western Publishing Co.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Recuperado de: http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf

DIPRES, Ministerio de Hacienda. (1996). *Capacitación en el sector público*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Recuperado de: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/3676

DIPRES, Ministerio de Hacienda. (2010). *Estadísticas de recursos humanos en sector público*. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15676.html

DIPRES, Ministerio de Hacienda. (2016). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015*. Ministerio de Hacienda, Santiago.

Escuela de Gobierno Local, de la Asociación de Municipalidades de Chile. (2016). «Miradas en torno a la nueva ley de Plantas Municipales». Recuperado de: http://escueladegobiernolocal.cl/sites/default/files/estudios/miradas_plantas_municipales.pdf

Escuela de Gobierno Local, de la Asociación de Municipalidades de Chile. (2016). «Informe de Capital Humano Municipal. Funcionarios, profesionalización y capacitación en las comunas de Chile». AMUCH-EGL. Recuperado de: http://www.escueladegobiernolocal.cl/sites/default/files/estudios/informe_capital_humano_2016.pdf

González, J. Lagos, R. & Zamorano, L. (2010). «Exploración al Capital humano municipal». *Documento de trabajo n.º 40*. ICHEM, Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

Iacoviello, Mercedes. (1999). Revista del CLAD Reforma y Democracia. N.º 15, Octubre. Recuperado de: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/desarrollo-estrategico-de-recursos-humanos-en-el-estado. CLAD.

Jacobson, W. & Sowa, J. (2015). Strategic Human Capital Management in Municipal Government: An Assessment of Implementation Practices. *Public Personnel Management*, 44(3), pp. 317-339.

Ley 20.922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Chile. Recuperado de: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1090705

OECD, & SUBDERE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal*.

Ormeño, H. (2011). Una aproximación empírica al Capital Humano Municipal en Chile. *Revista Chilena de Administración Pública*, 17, pp. 109-136.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. En *Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), Venezuela, Recuperado de: http://www.clad.org.ve.

Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales*, Universidad Católica del Uruguay.

Stein, E., Tommasi, M, Echebarría, K. Lora, E. & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*.

SUBDERE. (2011). «Estudio de Demanda de Capacitación Municipal 2011». Recuperado de: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-75763_recurso_7.pdf

SUBDERE. (2012). «Programa de mejoramiento progresivo de la calidad de la gestión municipal». Recuperado de: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/guia_progresivo_1_2_3_4.pdf

SUBDERE. (2015). *Documento de Trabajo N° 1*, Modernización del Sistema Municipal, SUBDERE 2015. Recuperado de: http://www.subdere.gov.cl/documentacion/modernizaci%C3%B3n-del-sistema-municipal-documento-de-trabajo-n%C2%B0-1-elaborado-por-las-subc-0

SUBDERE. (2016). «Análisis de los resultados del diagnóstico nacional 2016, calidad de la gestión municipal». Recuperado de: http://calidadmunicipal.subdere.gov.cl/sites/default/files/04.%20RESULTADOS%20DIAGNOSTICO%20NACIONAL%202016.pdf#pdfjs.action=download.

Weber, M. (1903). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Notas

1 La municipalidad de Cabo de Hornos administra las comunas de Cabo de Hornos y la Antártida.

2 Cabe destacar que para describir la situación de los recursos humanos que desarrollan labores en los municipios de Chile se utilizaron los datos disponibles en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), dependiente de la SUBDERE, para cada uno de los municipios chilenos. Toda esta información corresponde al año 2016, últimos datos vigentes, sin embargo, en algunas materias se agrega información correspondiente a años anteriores, la que será señalada debidamente en el texto. Esta es la información oficial disponible y comparable para todo el territorio nacional.

3 La dotación efectiva del gobierno central es de 236.736 trabajadores para 2015 (DIPRES, 2016).

4 Al momento del estudio los municipios de Taltal, Copiapó, Tierra Amarilla, Quemchi, Puyehue, Guaitecas, Alhué y Putre no entregaron la información respectiva a la plataforma municipal SINIM, por tanto el análisis se realiza a partir de 337 municipalidades.

5 Esta información no contabiliza a trabajadores de las áreas educación y salud, debido a que poseen otro estatuto laboral.

6 Esta proporción es muy similar a la de los funcionarios públicos del nivel central, puesto que el 51% de los funcionarios son a honorarios, el 14% en modalidad de contrata y el 33% es en calidad de planta (www.dipres.gov.cl)

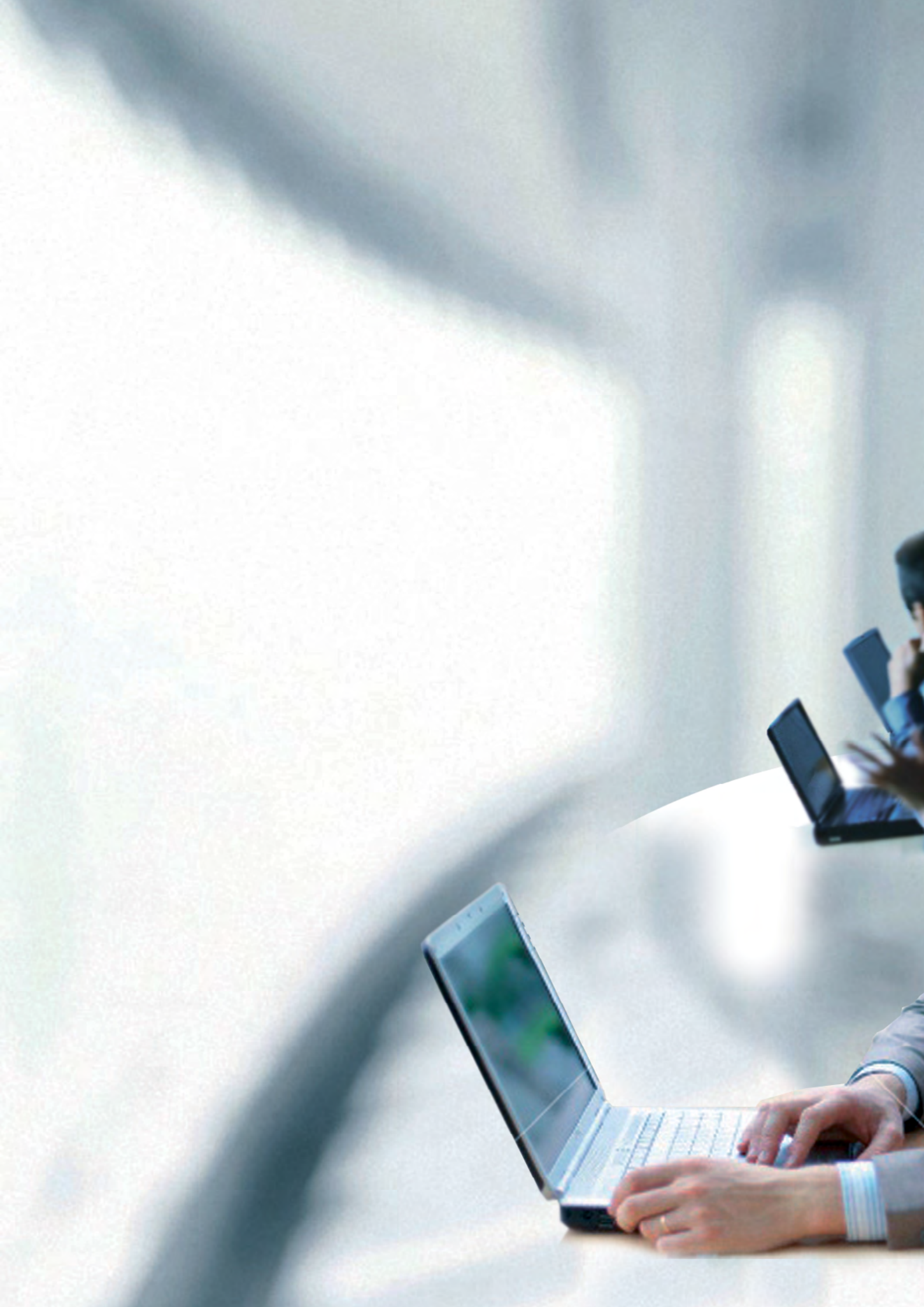
7 En negrita se identifican comunas que aparecen en 2 o 3 de los tipos de vinculación.

8 Este nivel de profesionalización es definido de la siguiente manera: a mayor porcentaje del indicador, mayor proporción de profesionales existen en el municipio. Este indicador permite conocer el porcentaje de recursos humanos con calificación de profesionales. Cabe destacar que considera a funcionarios hombres y mujeres en calidad de planta y contrata para cada año pero no incorpora a trabajadores a honorarios.

9 Todas las cifras presentadas en estas láminas están con el factor de actualización monetaria para facilitar su comparabilidad.

10 Cabe señalar que se entiende por participación de Gastos en Capacitación sobre Ingresos Totales (descontadas las transferencias) de la siguiente manera: a mayor valor del indicador, mayor participación en gastos en capacitación a los funcionarios municipales. En cambio, participación de Gastos en Capacitación sobre el Gasto Total en Personal indica: a mayor valor del indicador, mayor es el gasto en capacitación en relación al gasto en personal (subtítulo 21). Cabe señalar que considera los Cursos de Capacitación tomados por el municipio.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 52-68 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103





IVAP

BERRIKUNTZA eta JARDUNBIDE EGOKIAK/INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas



1 **Mario Alguacil Sanz**
Gestión de la transparencia en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat
Transparency Management in the Sant Feliu de Llobregat City Council

GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE SANT FELIU DE LLOBREGAT

TRANSPARENCY MANAGEMENT IN THE SANT FELIU DE LLOBREGAT CITY COUNCIL

Mario Alguacil Sanz
Director de Área de Gobierno Abierto y Servicios Generales
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat
alguacilsm@santfeliu.cat

Recibido: 2/4/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Administrazio publikoen eraldaketa digitalaren testuinguru batean, irekiera-dimentsioa da gakoa; horretarako, hainbat prozesuk bat egiten dute, eta denbora luzean lehen aldiz, herritarrak aurretik doaz, batik bat, gardentasun-mailari eta informazio-sarbideari dagokionez.
Teknologiaren eta antolakuntzari dagokionez, prozesua aspalditik dator, baina irekiera azkartu egin da. Elkarrizketan jardun behar dute herritarrek eta administrazioek, konfiantza-maila nahikoarekin, eta, horretarako, kontuak eman eta datuak ireki behar dira. Baina hori ez da posible izango sektore publikoan aldaketa kultural sakon bat lantzen ez bada.
Gako-hitzak: datuen kudeaketa, informazioaren teknologiak, gobernantza, prozesu eta dokumentuen kudeaketa, eraldaketa digitala, parte-hartzea.

Resumen: En un contexto de transformación digital de las Administraciones Públicas, la dimensión de apertura es clave. Para ello confluyen distintos procesos en los que por primera vez en mucho tiempo, la ciudadanía va por delante y sobre todo en lo relacionado con los niveles de transparencia y acceso a la información.
En lo tecnológico y lo organizativo el proceso viene de largo, pero la apertura se ha precipitado, se deben producir escenarios de diálogo entre ciudadanía y administraciones bajo niveles de confianza suficientes, para ello hay que rendir cuentas y abrir los datos. Pero no será posible sin trabajar un cambio cultural profundo en el sector público.
Palabras clave: gestión de datos, tecnologías de la información, gobernanza, gestión de procesos y documentos, transformación digital, participación.

Abstract: In a context of digital transformation of public administrations, the openness dimension is key. For this purpose different processes converge where, for the first time in a long time, the citizenship goes ahead and above all regarding the levels of Transparency and access to information.
Technologically and organizationally, the process is long, but the opening has been hasty, dialogue scenarios must be produced between citizens and administrations under sufficient levels of trust. For this we must be accountable and open the data. But it will not be possible without working for a deep cultural change in the public sector.
Keywords: data management, information technologies, governance, process and document management, digital transformation, participation.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario:

1. Los principales ejes de cambio en las últimas décadas.—2. El papel de las tecnologías de la Información en los procesos de apertura y reutilización de datos.—3. La dimensión del marco normativo reciente.—4. Impacto del plan de acción de administración electrónica.—5. Necesidad de identificar un modelo de gestión.—6. Implementar un proyecto de Transformación Digital.—7. El valor de la transparencia desde el origen.—8. Modelo de arquitectura para el sistema operativo de Ciudad.—9. Referencias.

El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, como el resto de Administraciones Públicas, se encuentra inmerso en un proceso de transformación para adaptar su funcionamiento y su organización en un escenario de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. De hecho, este proceso de transformación hacia una administración abierta, digital, inteligente y social no viene determinado por el tamaño de una organización, sino por su capacidad para funcionar de manera eficaz y eficiente. Estamos asistiendo a un cambio de paradigmas a nivel mundial que afecta a multitud de ámbitos y que ponen las Administraciones Públicas ante nuevos retos que es necesario gestionar. Entre las grandes tendencias y variables que influirán en el futuro de las instituciones, cabe destacar algunos elementos que serán muy determinantes:

— **La ciudadanía cada vez demanda más información** para conocer cómo y en qué se gastan los recursos públicos, así como nuevos modelos de prestación de servicios públicos más ágiles y eficientes, y un incremento de la participación en los asuntos públicos; al tiempo que se reclama estabilidad presupuestaria y un uso sostenible de los fondos públicos.
— El proceso de **envejecimiento de la población** que se está experimentando supondrá la necesidad de **cambios en los servicios públicos y en su financiación**. Igualmente, el aumento de la desigualdad supone un reto especialmente relevante que las administraciones deberán gestionar de manera activa.
— La voluntad de mejorar el **desarrollo de las ciudades**, de hacerlas **más sostenibles**, más eficientes desde el punto de vista energético, mediante el uso inteligente de las tecnologías de la información.

En términos generales los cambios afectan a los procesos de gestión administrativa, los procesos de tratamiento de la información, los canales y posibilidades de relación con la ciudadanía, con otras administraciones, etc., con la idea clara de adecuar el Ayuntamiento a las necesidades y demandas de una sociedad cambiante, en el que la ciudadanía y las empresas exigen prestaciones más ágiles, rápidas y eficientes, **servicios personalizados y más proactividad por parte de la Administración**. En este sentido, el mayor conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos, el mejor acceso a la información a través de la tecnología y unas expectativas más altas de los niveles de servicio, marcan sin duda el enfoque estratégico que debe abordar una administración pública del futuro para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Hay que tener presente, sin embargo, que los desafíos del siglo XXI no se pueden afrontar con un modelo conceptual propio del siglo XIX; es necesario realizar mejoras organizativas, estructurales, que permitan alcanzar con éxito estos grandes retos y reaccionar convenientemente ante estas necesidades.

1. Los principales ejes de cambio en la últimas décadas

Si quisiéramos resumir la historia de los sistemas de información de la Administración en grandes etapas asimilables a décadas, en los 90 las administraciones automatizaban procesos y las más avanzadas ya definían sus **núcleos de información corporativa** alrededor de datos provenientes de las personas, el territorio y la actividad; el modelo de datos era uno de los principales activos de la organización. Esta visión permitía independizar las aplicaciones informáticas y

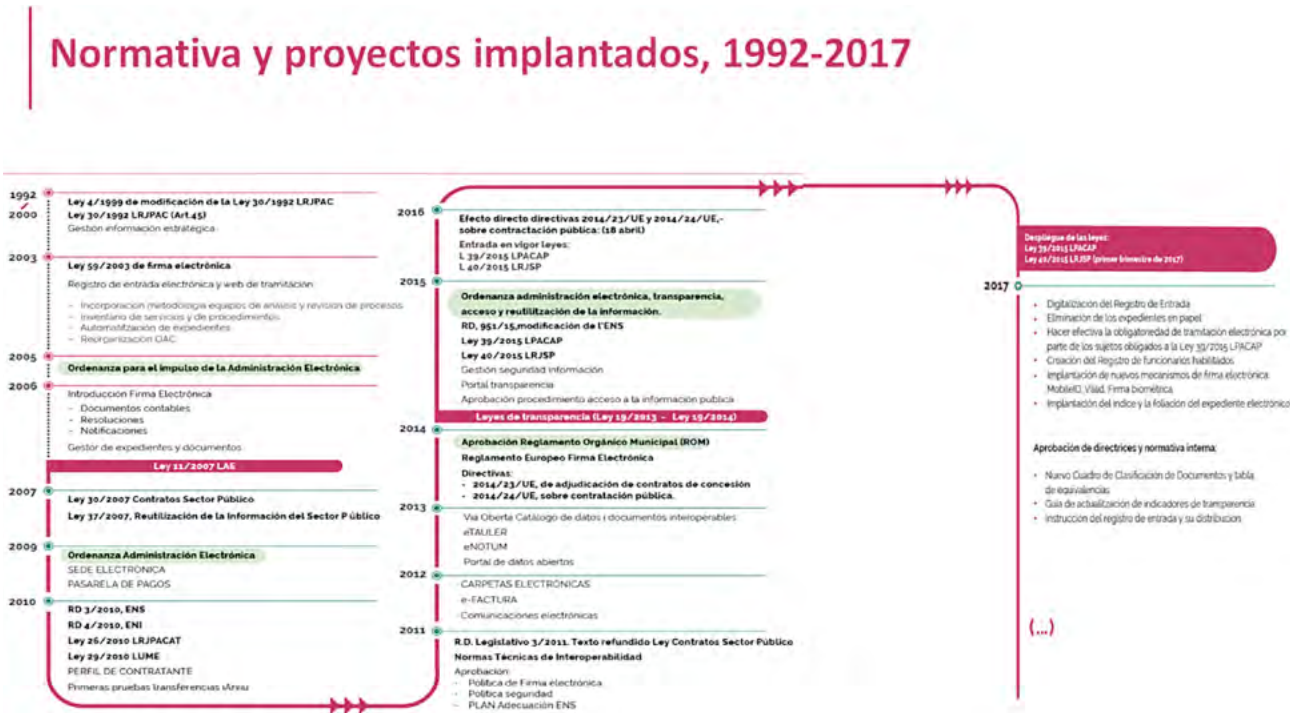
sus proveedores de los activos de información de titularidad pública. A principios del siglo XXI comienzan los cambios orientados a la **gestión automatizada de procesos y documentos**, que culmina con la definición de los primeros espacios de relación entre las administraciones y la ciudadanía por medios electrónicos. Esta etapa se caracteriza por la necesidad de «electronificar» la tramitación administrativa, incorporar la firma electrónica y desarrollar las primeras iniciativas de gestión de expedientes electrónicos y de gestión documental (la gestión de los documentos electrónicos ensalza esta disciplina que con anterioridad se identificaba con la fase de archivo).

A finales de la primera década del nuevo siglo irrumpe en la agenda la necesidad de resolver el problema del intercambio de documentos electrónicos entre administraciones (se concretan las dimensiones de seguridad e interoperabilidad); no olvidemos que el objetivo es diseñar **servicios públicos transnacionales y digitales de extremo a extremo**, apertura y reutilización de los datos (sin olvidar las obligaciones en materia de protección de datos personales), además de los conceptos relacionados con la gestión inteligente de las ciudades.

Este escenario de **gestión de datos de titularidad pública**, de datos provenientes de otros sistemas, de la gestión del consentimiento, la pseudonimización, la publicación automatizada, el derecho de acceso, etc. comienza a plantear una complejidad hasta ahora no imaginada.

Figura 1

Evolución de las últimas décadas en términos de transformación del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat



En la actualidad estamos inmersos en procesos faraónicos de transformación que se justifican por la acumulación de proyectos y cambios que debido a su transcendencia e impacto en las organizaciones requieren de **gobernanza**. Estos cambios afectan fundamentalmente a la gestión de los activos de información, a los procesos, a la relación con la ciudadanía y otras administraciones, a la **apertura y democratización de los datos**, y cómo no, también a la **gestión eficiente de los recursos** en un contexto de gestión inteligente de las ciudades.

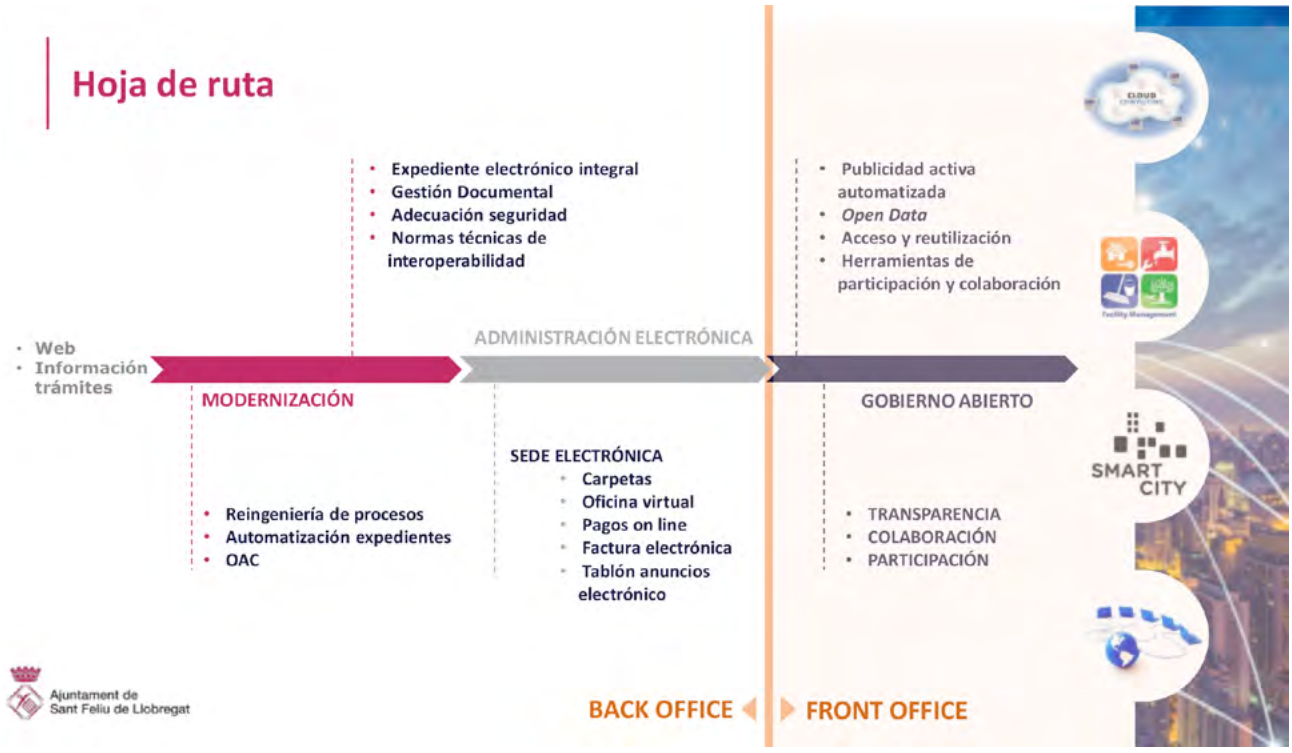
Desde el punto de vista interno, es recomendable disponer de una estrategia bien definida de gestión inte-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

gral de los datos y documentos, así como los procesos administrativos que permiten articular la gestión de forma transversal, además de establecer aquellos mecanismos que permitan una buena **política de interoperabilidad**, de cara a facilitar la interrelación administrativa tanto en procesos de incorporación de información proveniente de otros sistemas como en procesos de oferta de información propia. No es habitual que en las Administraciones Públicas se practique la gestión integral, porque es una forma de gestión transversal en organizaciones tradicionalmente concebidas de modo vertical.

Figura 2

Hoja de ruta que explica la transformación en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, desde el *backoffice* al *frontoffice*



Un ejemplo de dónde se produce una amortización inmediata de la política de gestión integral de datos y documentos es la tecnología para implementar el *facility management* (disciplina que se basa en la integración de procesos dentro de una organización para asegurar y gestionar el mejor funcionamiento de los equipamientos y de sus servicios asociados), un enfoque suficientemente antiguo como para cuestionarse por qué la dimensión de la gestión integral de equipamientos e infraestructuras no tiene todavía suficiente madurez; por lo tanto, debemos buscar las barreras que han impedido su implementación efectiva en las Administraciones Públicas, y entre otros factores identificamos los sistemas de información estancos o los perfiles profesionales que participan en los procesos de gestión de forma aislada, sin dimensión cooperativa suficiente para que se facilite este enfoque de gestión.

Por tanto resulta evidente el **papel estratégico que el futuro reserva a la gestión de los datos** en lo que tiene que ver con la economía mundial, en la gestión de infraestructuras y nuevos perfiles profesionales especializados en esta disciplina, aplicado todo ello a sectores como la salud, la seguridad alimentaria, el clima y la eficiencia de los recursos de energía, siste-

mas de transporte y ciudades inteligentes. El objetivo es incrementar la competitividad, la producción y acelerar la innovación.

En este sentido, a nivel europeo se han fijado objetivos para:

- Dar apoyo a **iniciativas de datos «faro»**, capaces de mejorar la competitividad, la calidad de los servicios públicos y la vida de la ciudadanía.
- Desarrollar **tecnologías de apoyo**, infraestructuras y las competencias subyacentes, particularmente en beneficio de las PYME.
- **Compartir, usar y desarrollar** sus recursos de datos públicos y las infraestructuras de datos de investigación.
- Asegurar el marco jurídico aplicable y **las políticas de uso de los datos.**
- Concluir rápidamente los procesos legislativos sobre la reforma del marco de **protección de datos de la UE y la seguridad de la información** y de las redes.
- **Acelerar la digitalización** de la Administración Pública y servicios para aumentar su eficiencia.
- Utilizar la **contratación pública** para trasladar los resultados de las tecnologías de datos al mercado.

Lógicamente desde el punto de vista de estrategia, no es una iniciativa aislada, más bien no se podría concebir sin alineamiento con estrategias de computación en la nube, datos abiertos o gestión eficiente de grandes cantidades de información.

2. El papel de las tecnologías de la Información en los procesos de apertura y reutilización de datos

La incorporación progresiva y exponencial de las herramientas TIC ha situado a las Administraciones en el desafío de transformar la forma de hacer realidad aquellos principios que el ordenamiento jurídico ya recogía tradicionalmente, como son la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, la coordinación (lo que ahora se integraría en lo que denominamos interoperabilidad), la transparencia y la mejora de los servicios a la ciudadanía.

Los departamentos de TI deberán reorientar sus funciones evolucionando sus capacidades de gestión desde la lógica de los productos y las aplicaciones a los servicios, único modo de poder atender las demandas que se generan fruto de cualquier proceso de transformación y poder desarrollar un ecosistema tecnológico que dé salida a los principios recogidos en este plan de acción, lo que nos obligará a proponer soluciones en los siguientes niveles:

- **Infraestructuras tecnológicas sostenibles de alta disponibilidad,** donde la computación en la nube, la movilidad, la accesibilidad y la usabilidad serán parámetros relevantes.
- **Sistemas de información abiertos e interoperables,** preparados para gestionar grandes capacidades de información y documentación con capas de análisis y generación de conocimiento en un contexto proactivo de prestación de servicios.
- **Diseñar servicios de calidad, útiles, sencillos, rápidos y seguros** que permitan un desarrollo de las relaciones con la administración lo más eficientes y eficaces posible.
- **Transformar la gestión de los departamentos de TI** hacia la provisión de servicios escalables en función de la demanda, transformando los perfiles profesionales desde la producción de soluciones a gestión de servicios.
- **Diseñar nuevas oficinas de atención ciudadana** con criterios de integralidad y multicanal.

3. La dimensión del marco normativo reciente

Desde el año 2007, cuando la mejora en la prestación de los servicios de acceso y tramitación pasa de la voluntariedad de las Administraciones al reconocimiento del derecho, se han aprobado un conjunto de leyes, normas y reglamentos que describen ampliamente cómo deberá ser este nuevo modelo de relación, siendo el contexto normativo vigente relacionado con esta materia el siguiente:

- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (modificada por Ley 18/2015, de 9 de julio).
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

— Normas técnicas de interoperabilidad.
— Real Decreto 3/2010, de 8 de enero Esquema Nacional de Seguridad (modificado por RD 951/2015).
— Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
— Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
— Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
— Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, de protección de datos personales, que será de aplicación a partir del 25 de mayo de 2018 (publicado también en el BOCG de 24 de noviembre de 2017 el Proyecto de Ley orgánica de protección de datos de carácter personal).
— Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, que entra en vigor en 2018.
— 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.

Figura 3

Síntesis de la arquitectura normativa. Enfoque de Sant Feliu de Llobregat



Además, hay que situar toda esta normativa en un contexto europeo que quiere favorecer la libre circulación de personas, bienes y servicios por todo el territorio de la UE, y es en este sentido que se han publicado planes de acción sobre administración electrónica, agendas digitales, decisiones, marcos comunes y estándares en materia de interoperabilidad, de accesibilidad, etc., con el objetivo claro de acelerar la **transformación digital de las Administraciones Públicas** fomentando el despliegue de redes y servicios para garantizar la conectividad digital, mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos, reforzar la confianza en el ámbito digital o promover la inclu-

sión y la alfabetización digital y la formación de nuevos profesionales TIC.

Estas normativas inciden en el desempeño de los principios plasmados en el Plan de Acción de Administración Electrónica 2016-2020 de la Unión Europea, principios que se concretan en las siguientes dimensiones:

— **Digital por defecto**, las AAPP ofrecerán servicios digitales como opción preferente.
— **Principio de una sola vez**, garantizando que la ciudadanía y empresas suministran la misma información sólo una vez a las AAPP.
— **Inclusión y accesibilidad de forma predeterminada.**
— **Apertura y transparencia**, garantizando que la ciudadanía y empresas puedan tener control de acceso y rectificación de sus propios datos; control de los procesos administrativos que los involucran...
— **Transfronterizo de forma predeterminada**, facilitando la movilidad dentro del Mercado Único.
— **Interoperabilidad de forma predeterminada**, libre circulación de datos y de servicios digitales en la UE.
— **Confianza y Seguridad**, más allá del cumplimiento normativo de protección de datos, privacidad y seguridad de TI, integrando estos elementos en la fase de diseño.

Figura 4

Plan de Administración Electrónica 2016-2020



4. Impacto del plan de acción de administración electrónica

Este contexto normativo obliga a las Administraciones Públicas a orientar toda su gestión en base a estos elementos fundamentales:

— **La gestión de procesos y documentos**. La reciente normativa de procedimiento administrativo y régimen jurídico impone el expediente íntegramente electrónico como expediente ordinario y único a las Administraciones Públicas y, por tanto, hay que incorporar a la gestión todas aquellas herramientas que posibiliten esta transformación, así como capacitar y estructurar de forma coherente la organización administrativa. Funcionar sin papeles implica dotarse de instrumentos que permitan controlar el ciclo de vida de la documentación y expedientes; pero sobre todo implica precisamente utilizar las tecnologías para transformar estos procesos desde una óptica innovadora con el objetivo de

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

ofrecer servicios más personalizados y conseguir ser más proactivos de cara a la ciudadanía y las empresas.

— **Un modelo de datos estructurado**, que permita integrar internamente todas las aplicaciones en base a una arquitectura tecnológica que garantice la interoperabilidad interna. Pero también garantizando la integración con servicios comunes que nos proporcionan entes supramunicipales, con el objetivo de poder garantizar a la ciudadanía derechos como no aportar documentación ni datos que ya estén en poder de otras AAPP; poder conocer el estado de tramitación de sus expedientes; etc., en un contexto de confianza y de seguridad.

— **La transparencia** (activa y pasiva**), la participación y la colaboración**, como principios esenciales del modelo de **Gobierno Abierto** que está impulsando el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, con el objetivo no sólo de dar cumplimiento a la normativa vigente, sino también de fomentar y promover la rendición de cuentas de la Administración hacia la ciudadanía, proporcionando información sobre lo que se está desarrollando y sus planes de actuación. La participación y la colaboración favorecen el derecho de la ciudadanía a participar activamente en las políticas públicas, e implicar y comprometer a la ciudadanía en el trabajo de la Administración, lo que supone cooperación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. En este sentido adquieren gran importancia herramientas que permitan la automatización y publicación de información en cualquier formato; herramientas para la toma de decisiones; la gestión inteligente y eficiente del espacio público, equipamientos y recursos; la aplicación de modelos de gestión más personalizados y equitativos. De hecho, la transparencia irrumpe como instrumento de cambio en la orientación de toda la actividad de las AAPP, y por eso aparece con fuerza reiteradamente en la normativa básica y sectorial reciente (Leyes 39 y 40; Ley de Contratos del Sector Público; Reglamento General de Protección de Datos...), lo que supone un cambio de paradigma para el sector público que debe anticiparse e incorporar, desde el diseño del servicio, todas estas dimensiones encaminadas a empoderar la ciudadanía y hacerla conocedora y partícipe de las decisiones públicas: la incorporación del Buen Gobierno en la Administración para garantizar el cumplimiento de los derechos y libertades de la ciudadanía (*compliance*).

5. Necesidad de identificar un modelo de gestión

Es hora pues de comenzar a definir un modelo de gestión suficientemente consistente que permita abordar de forma nativa los desafíos tradicionales sobre la transversalidad y la integralidad así como los nuevos retos fruto de esa necesidad de publicar e intercambiar de forma automatizada.

En paralelo, esta historia resumida en la que cada administración, de forma más o menos voluntarista, encontraba su punto óptimo de desarrollo en función de su cultura, sus recursos, su conocimiento o sencillamente el nivel de demanda de la ciudadanía con la que se relacionaba. Para acelerar este voluntarismo, y de paso reconocer ciertos derechos de la ciudadanía de la Unión, desde la Comisión Europea se han impulsado cambios normativos de suficiente calado como para no dejar en manos de la discrecionalidad individual la transformación de las administraciones. Una transformación que bajo el paraguas de la digitalización, ataca problemas históricos de gestión y transparencia de la actividad de la administración.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Figura 5

Piezas relevantes en el modelo de gestión, enfoque de Sant Feliu de Llobregat



Figura 6

Ingredientes clave de la transformación en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat



Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

6. Implementar un proyecto de transformación digital

La transformación digital por tanto, es un proceso ineludible que conlleva cambiar la forma de trabajar en las Administraciones Públicas, la forma de relacionarnos con la ciudadanía y los procesos de cooperación interadministrativa, donde las tecnologías son un factor determinante del proceso. Para concretar el desafío, un proyecto de estas características debería reunir tres dimensiones clave: **la organización** (infraestructuras, procesos, perfiles, cultura); **los servicios públicos** (de calidad, accesibles, usables, sostenibles...); **y el marco relacional** (canales, dispositivos, interoperabilidad, seguridad, disponibilidad). Además resulta conveniente describir cómo se gobernará este proyecto, conocer e interpretar el marco normativo sobre el que se apoyará, sobretodo en el escenario actual abonado suficientemente con leyes y normas recientemente aprobadas.

Para articular y gestionar el proceso se requiere considerar al menos un par de reflexiones, por un lado será necesario identificar algún mecanismo de gobernanza que garantice un cierto orden y priorización de las actividades, muchas de ellas interrelacionadas, y por otro la integración de ciertas dimensiones organizacionales como requerimientos necesarios aunque no suficientes.

La transformación de la administración hacia el escenario de relación por medios electrónicos

El carácter multidimensional del proceso de transformación de la administración, conlleva de forma implícita una complejidad adicional que resulta de la concurrencia de una transformación tecnológica con la innovación en la prestación de servicios.

El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat ha establecido una hoja de ruta para incorporar, de forma progresiva, todas las infraestructuras de administración electrónica en su gestión interna y en su relación con la ciudadanía, interiorizando los criterios de simplificación, de reducción de cargas administrativas, de interoperabilidad, de gestión documental, etc.

En este camino de transformación de la administración, dos han sido las premisas que se han mantenido firmes a lo largo del proceso:

1. La necesidad de **ordenar, rediseñar y automatizar el backoffice del Ayuntamiento**, con el objetivo de optimizar los recursos existentes y mejorar los servicios, el acceso y la colaboración, mediante cualquier canal, entre la ciudadanía y la administración.
2. El convencimiento de que el incremento de la **cooperación entre administraciones** y el fomento de la colaboración público-privada para resolver problemas comunes mediante un uso adecuado de las TiC permite crear nuevos modelos de funcionamiento más eficientes y más eficaces que generan ahorro para el sector público, mediante medidas centradas en compartir y reutilizar infraestructuras y servicios.

Para el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat el despliegue de la Administración Electrónica es uno de los instrumentos necesarios para conseguir un modelo de gobierno abierto que incorpora como pilares fundamentales en su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación, con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las Administraciones Públicas.

La gestión de los datos

La Administración Pública, y en concreto la local, tiene un doble rol en relación a la estrategia europea en materia de gestión de datos: por un lado como una organización más en lo que se refiere a la transformación de sus sistemas para albergar estas capacidades de gestión y generación de conocimiento, pero por otro lado, como actor clave en el desarrollo económico de las ciudades y el fomento de la economía alrededor de los datos.

Por tanto, la primera cita de la hoja de ruta es concebir el ecosistema de los datos de una organización en relación con el resto de estrategias de gestión inteligente, para dotarse de un instrumento que combine apertura, capacidad de proceso, intercambio, conocimiento, agilidad, integración, etc.

Aspectos relevantes de esta primera fase:

— Asegurar la disponibilidad de conjuntos de datos de buena calidad, fiables e interoperables e infraestructuras que lo posibiliten.
— Dotar de un marco relacional favorable que facilite la generación de valor a partir de los conjuntos de datos.
— Identificar áreas de aplicación en las que un mejor procesamiento de los macrodatos puede marcar la diferencia.

En este punto de la estrategia conviene apuntar la necesidad de considerar las múltiples fuentes de datos

y heterogeneidad de formatos, así como la propiedad o la capacidad de interoperar de los sistemas productores frente a los consumidores. Por ello será conveniente considerar:

— Un escenario público privado de colaboración en relación a los datos.
— Infraestructuras públicas de datos.
— Conocer y estructurar una política de gestión de los objetos inteligentes generadores y consumidores de datos o de la propia actividad transaccional de las personas.
— Estructurar una red de transporte de datos de alta capacidad en la medida que se moverán cantidades ingentes.
— Prever unas ciertas capacidades de proceso y almacenamiento considerando las tecnologías emergentes en la materia.
— Diseñar una política de protección de datos y seguridad.

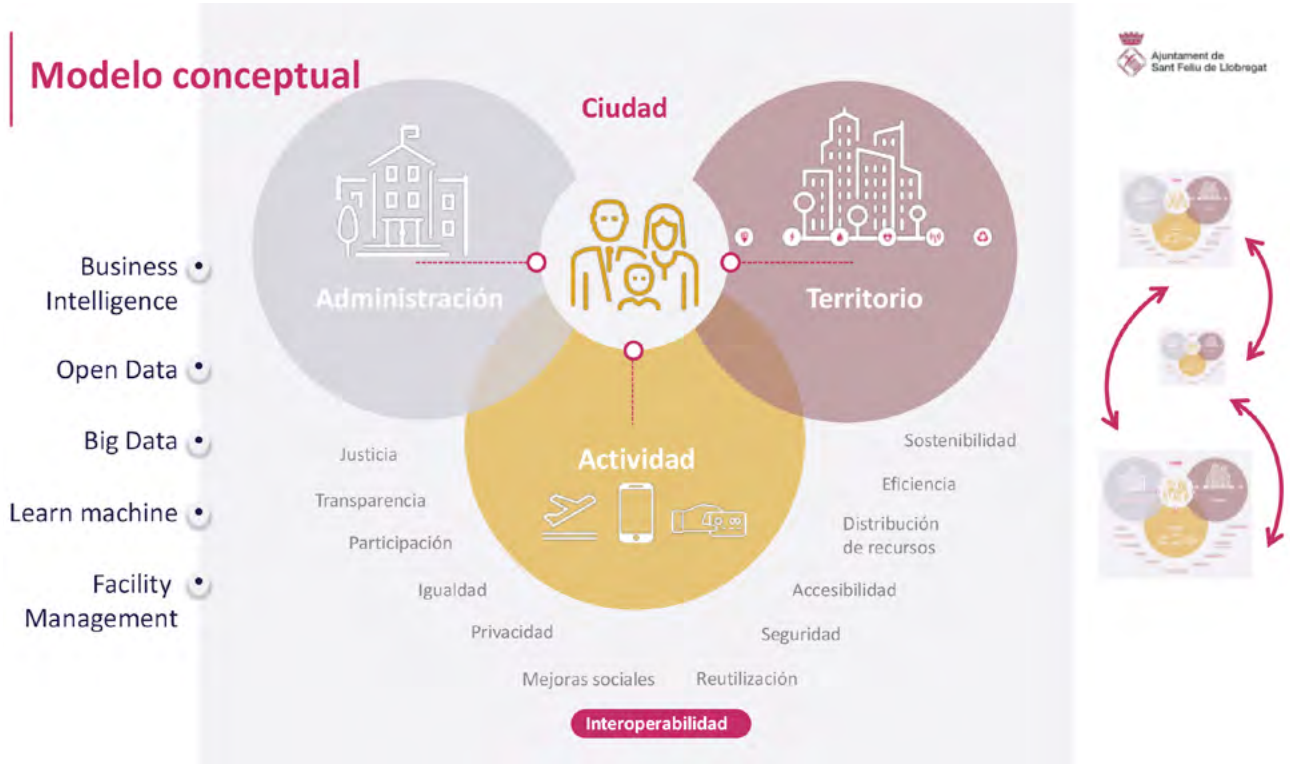
En un nivel más avanzado de la hoja de ruta, con un modelo y unas infraestructuras de gestión, se entraría en la fase de generación de valor a partir de una modelización analítica, una visualización intuitiva y una generación de conocimiento útil orientados a la mejora de los servicios y la calidad de vida de la ciudadanía.

Dentro del proceso de generación de valor y centrando la reflexión en la parte más organizacional de cualquier institución, encontramos claramente dos áreas de negocio:

— La información proveniente de las fuentes de datos internas, fruto de la gestión administrativa, de las transacciones ciudadanas o de los múltiples repositorios de datos relacionados con el funcionamiento de los servicios.
— La información proveniente de los dispositivos desplegados en el territorio de titularidad pública o privada.

Figura 7

Modelo conceptual orientado a identificar los grandes espacios de gestión de datos en la relación entre la ciudadanía y la administración



Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Dentro del primer apartado, como conjunto básico de indicadores a resolver con una herramienta tradicional de *business intelligence* se podrían analizar aspectos relacionados con:

— Atención ciudadana —quejas, sugerencias e incidencias en la vía pública, responsabilidad patrimonial, reputación institucional...—. Información clave para conocer el grado de satisfacción de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la ciudad.
— Actividad administrativa: sede electrónica, trámites, facturas, notificaciones, expedientes, documentos, carpetas ciudadanas..., actividad toda ella relevante para la distribución proporcional de los recursos administrativos y la adquisición de compromisos de calidad.
— Mantenimiento del espacio público por tipologías de la demanda, disciplinas, recursos materiales, humanos, capacidad productiva, nivel de respuesta...
— Seguridad ciudadana, tipologías, tiempos medios, zonas, franjas horarias, rutas...
— Actividad económica, actividades comerciales e industriales, empleo, formación ocupacional...
— *Skyline* de ciudad en cuanto al perfil social, distribución en el territorio, mapa escolar, movimientos migratorios...

En el apartado de gestión inteligente de la ciudad, los escenarios son bien distintos, y en un contexto claramente de integración de fuentes de datos heterogéneas. Los sectores de intereses son:

— La movilidad tanto en función de los medios de transporte como la procedencia y destino.
— La gestión energética de forma eficiente y sostenible, desde la compra, la gestión o la transformación en los dispositivos.
— El ciclo del agua, la gestión eficiente, la reutilización, los aprovechamientos pluviales, la tipología de riego.
— El espacio público, los residuos, la limpieza viaria, la jardinería, el mantenimiento del mobiliario urbano...
— La reputación institucional en las redes sociales o en los medios digitales.

Sin olvidar todo lo que tiene que ver con indicadores relacionados con el Gobierno Abierto (transparencia, acceso a la información, *open data*, participación y colaboración, indicadores de calidad de vida del banco mundial, etc.).

7. El valor de la transparencia desde el origen

La Transparencia en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

Cumpliendo una de las líneas estratégicas recogidas en el Plan de Actuación del Mandato 2011-2015, el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat aprobó, mediante acuerdo de pleno, someter su actuación administrativa a los indicadores ITA 2012 para evaluar la transparencia de la gestión municipal, con un compromiso claro de apertura de datos para facilitar tanto el acceso a la información pública como la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Los Índices de Transparencia que elabora y publica Transparencia Internacional España están exclusivamente dirigidos a medir el nivel de transparencia de las correspondientes instituciones públicas, y ello a través de la evaluación de los datos y la información que hacen pública en su página web en relación con los ochenta indicadores y áreas de transparencia de cada Índice, tal y como se explica de forma clara y detallada en la Metodología de cada uno de ellos. Con la aplicación de ese conjunto de 80 indicadores, cada Ayuntamiento obtiene una puntuación individual, de forma que surge un Ranking o Clasificación del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos citados. https://transparencia.org.es/

Las seis Áreas de transparencia que se evalúan en el ITA son las siguientes:

a) Transparencia activa e información sobre la corporación municipal.
b) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.
c) Transparencia económico-financiera.
d) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.
e) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente.
f) Derecho de acceso a la información.

Los resultados para todas las ediciones se pueden consultar en: https://pressupost.santfeliu.cat/indicadores/ita/2017

En el caso de la evaluación por parte de la organización Transparencia Internacional, que se aplica a 110 ayuntamientos del país con población superior a 50.000 habitantes se trata de un acto voluntario pero reconocido junto con Ermua, Irún y Vilanova i la Geltrú.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

https://transparencia.org.es/ayuntamientos-evaluados-voluntariamente-a-traves-del-ita/

Previamente y de forma sistemática en años sucesivos, la institución de forma voluntaria al inicio y de forma regular en la actualidad, se ha sometido a la evaluación del Mapa de buenas prácticas de la comunicación pública local en Catalunya (Infoparticip@), impulsado por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universitat Autònoma de Barcelona. www.mapainfoparticipa.com/index/home/

El Mapa InfoParticipa es un producto del **Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP)** de la Universitat Autònoma de Barcelona, resultado de haber desarrollado y validado en 2012 el Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Catalunya. A partir de 2013, se amplía el equipo del LPCCP de la UAB con investigadoras e investigadores y colaboradores de 8 universidades más. Esto permite evaluar los municipios de otras 5 comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Galicia y Madrid) y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Este avance ha sido posible gracias a la financiación del MINECO 2013-2015 (CSO2012-34687) liderado por la UAB: **Comunicación y periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales**.

El resultado de esta evaluación anual de los indicadores **infoparticip@** ha situado al Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat entre los ayuntamientos de Catalunya con más nivel de cumplimiento, obteniendo el máximo reconocimiento en tres ediciones.

Estos indicadores se utilizan para examinar las páginas, como podría hacerlo cualquier persona, preguntándose si proporcionan información sobre 5 cuestiones que se consideran básicas:

— Quiénes son los representantes políticos.
— Cómo gestionan los recursos colectivos.
— Cómo gestionan los recursos económicos.
— Qué información proporcionan sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos.
— Y qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana.

Los resultados de esta evaluación para 2017 y ediciones anteriores, se pueden consultar en: https://pressupost.santfeliu.cat/indicadores/ip/2017

Finalmente para completar un paquete de indicadores suficientemente atractivo para ciudadanía y empresas interesadas en el sector de los datos, se publica una batería de indicadores que reflejan la calidad de vida de la ciudad, los **indicadores GCI** (Global City Indicators) definidos por el **Banco Mundial**, asociación con el propósito de combatir la pobreza y apoyar el desarrollo. Los indicadores pueden variar según el año seleccionado. https://pressupost.santfeliu.cat/indicadores/gci/2017

Concepción de la estrategia de Gobierno Abierto

En paralelo y mediante una moción presentada por la Junta de Portavoces al Pleno de la Corporación, se puso de manifiesto el compromiso de todos los grupos municipales para trabajar conjuntamente por el despliegue del modelo de Gobierno Abierto en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, con el objetivo de impulsar la transparencia, la participación pública y la colaboración con la ciudadanía, además de acordar la actualización del Reglamento Orgánico Municipal y del Reglamento de Participación, para incorporar todos estos principios.

En esta misma línea, la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, mediante la obligación de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas. Se regula también en esta ley el acceso a la información pública, complementando lo que ya aparecía regulado en otras normativas, como la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, con la idea de implantar una cultura de transparencia, reducir cargas burocráticas y utilizar los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Hacia la automatización de la transparencia

El desafío al que se enfrentan las Administraciones Públicas es: ¿cómo conseguir una apertura integral de los datos públicos en cualquier formato que permita su reutilización, garantizando la calidad mediante la actualización constante, sin que ello suponga un coste añadido para la organización?

Una muestra fue la experiencia del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat y la empresa Audifilm, en su cooperación público-privada en desarrollos tecnológicos para la Administración Pública, para conseguir que la apertura de los datos públicos no suponga un coste añadido para la organización, haciendo que la publicación de los indicadores de transparencia puedan calcularse y extraerse desde el origen, de forma automática, a partir de datos ya estructurados. El objetivo es doble: minimizar el coste que supone para las organizaciones publicar y mantener actualizados los datos publicados, y garantizar la calidad en el proceso

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

de apertura de los datos públicos, como punto esencial en el trayecto hacia la transparencia de la información pública.

Objetivos del proyecto

El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat aspira a transformar su administración en una organización abierta, colaborativa, inteligente, interconectada, estructurada alrededor de una arquitectura integrada de servicios y tendente a procesos simplificados y comunes. En la línea de dicha aspiración, la transparencia de la actividad administrativa es una de las exigencias centrales para disponer de calidad institucional, y debe servir para fomentar y promover la rendición de cuentas de la administración hacia la ciudadanía. Garantizar la publicidad activa, con total calidad e inalterabilidad de los indicadores, desde el origen, minimizando al máximo el coste que supone para las administraciones mantener actualizados los datos publicados, son los objetivos que se perseguían mediante este proyecto de colaboración público-privada entre el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat y la empresa Audifilm.

Para conseguir este objetivo, el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, en cooperación con la empresa Audifilm, han diseñado e implementando un sistema que permite la definición, almacenamiento y gestión de los Indicadores de Transparencia que el Ayuntamiento quiere publicar.

Este sistema se inspira y forma parte del Sistema Información para la Administración Pública, Genesys i3, sobre todo en su función «Integrador» (para más información sobre Genesys i3, consultar: http://www.audifilm.com/soluciones-para-la-administracion-publica/.

Dichos Indicadores pueden tener su origen básicamente en tres grupos:

- Aplicaciones Genesys: en este caso Audifilm crea desde el propio Genesys los procesos de extracción en origen y carga del sistema (Contabilidad, Tributos, Inventario, Secretaría, Expedientes de todo tipo...).
- Aplicaciones existentes propias de la entidad o de terceros: según el control y conocimiento que se tenga de las aplicaciones, pueden realizarse o bien como el anterior caso o bien mediante el servicio web suministrado para ello.
- Indicadores no existentes en el sistema de gestión: se indica el valor directamente en el sistema o se referencia a documentos o url's que lo contengan.

Así pues, el sistema se ha concebido para que la definición y el mantenimiento de los Indicadores sea independiente tanto de la capa de carga como de la de publicación. Es decir, se crea un Repositorio de Indicadores, donde la extracción y la publicación corre a cargo de las aplicaciones origen y portales de destino, respectivamente.

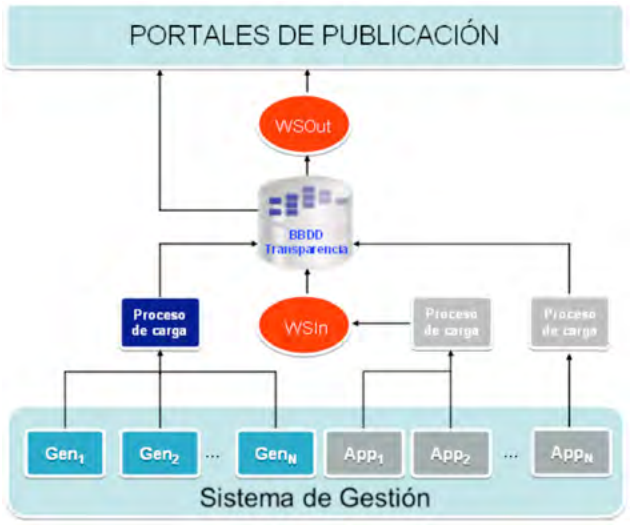
Los indicadores, dentro del sistema, se clasifican mediante una estructura en árbol, pudiéndose definir para cada uno de ellos una serie de dimensiones (niveles de profundidad). A cada indicador se le debe asociar la entidad a la que corresponde, el departamento o rol responsable, la periodicidad de actualización y el proceso de carga asociado. Cada una de las dimensiones contendrá el valor del dato a publicar, ya sea numérico, alfanumérico, texto, url, documento, importe o fecha.

La carga y la extracción de la información del sistema se realizarán mediante dos servicios web, aunque los procesos de ingreso y obtención de datos se podrán realizar también directamente al y desde el sistema, respectivamente.

La arquitectura de la solución se muestra en la siguiente figura:

Figura 8

Sistema de publicación automatizado



Fuente: AUDIFILM AL.

Actuaciones realizadas por parte del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat en materia de transparencia:

- Formación al Equipo de Dirección y a los responsables operativos en materia de Transparencia, Open Data y Gobierno Abierto.
- Creación del Portal de Transparencia en la Web institucional
  https://www.santfeliu.cat/transparencia

— Publicación del seguimiento del presupuesto municipal, de los indicadores ITA y los indicadores del Mapa de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Catalunya https://pressupost.santfeliu.cat/indicadores/ita/2017
— Publicación del primer Portal *Open Data*, en el marco de un proyecto colaborativo del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat junto con los Ayuntamientos de Barcelona, Badalona, Cornellà, Viladecans, el Prat de Llobregat, Tarragona, Lleida, Mataró y Sant Cugat, con el objetivo de estandarizar datos y facilitar la consulta y la reutilización por parte de la ciudadanía y las empresas (en la actualidad en fase de actualización) http://opendata.santfeliu.cat/santfeliu/es/
— Revisión y actualización del Reglamento Orgánico Municipal https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=28164&newid=26694
— Revisión y actualización de la Ordenanza reguladora de la Administración Electrónica, convertida así en Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica: www.santfeliu.cat/documents/ba71b59b-0cd2-4ce6-9bd1-6ec102e75aeb/Ordenana_de_Transparencia_i_Administracio_Electronica.pdf

Magnitud de referencia sobre publicación de indicadores y conjuntos de datos:

— Indicadores ITA: 243.
— Indicadores de Ciudad: 54.
— Rescate social: 150.
— Indicadores Infoparticipa: 150.
— 41 datasets generados en 200 formatos.
— 4.216 descargas de datasets entre 10/03/2018 y 09/04/2018.
— 15.183 descargas de datasets desde 01/01/2018 y 09/04/2018.

La culminación de todo este proyecto se puede visualizar en el portal: https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=21334

8. Modelo de arquitectura para el Sistema Operativo de Ciudad: otro gran desafío en la gestión de los datos

1. Antecedentes

En general, el concepto de Smart City, aglutina una serie de iniciativas de todo tipo encaminadas a mejorar la calidad de vida, la sostenibilidad y la gestión eficiente de los servicios de la ciudad haciendo un uso intensivo de la tecnología.

En el ámbito de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), las ciudades tienen que hacer uso de su infraestructura tecnológica para que sus servicios sean interactivos, eficientes y que la ciudadanía se pueda beneficiar; en definitiva, crear un sistema operativo de ciudad.

El mercado nos ofrece una serie de soluciones verticales, muy orientadas a un negocio concreto: riego, iluminación, aparcamiento, etc. Estas soluciones implican una problemática clara: NO comparten informaciones y NO se optimiza la infraestructura.

2. Retos

El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat apuesta por una arquitectura y una plataforma que no implique ninguna dependencia tecnológica a nivel de producto e incluso de proveedor, y los retos a los que hay que dar respuesta, desde la visión del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat son:

— Evitar soluciones verticales y facilitar la compartición de la información.
— Reducir la dependencia de tecnologías específicas, productos o proveedores.
— Optimizar los gastos de infraestructura rebajando inversiones y optimizando los costes de mantenimiento y operación.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Figura 9

Modelo de recopilación y gestión de datos sobre el funcionamiento de la ciudad



3. **Piezas básicas de la arquitectura**

Para la construcción del modelo tecnológico se toma como referencia la Arquitectura Técnica de Smart City de los trabajos realizados en el grupo AMETIC (PNE 178104) en el que se ha albergado de forma natural alguna de las soluciones del catálogo ya existente en Sant Feliu y más específicamente SENTILO y Brain4it.

Gestión de datos sobre la plataforma SENTILO relativos al funcionamiento de sistemas inteligentes de telemedida y control distribuidos por la ciudad

Sentilo es una plataforma de sensores y actuadores de código abierto diseñada para adaptarse a la arquitectura Smart City de cualquier ciudad que busque apertura e interoperabilidad fácil. Inicialmente patrocinada por el Ayuntamiento de Barcelona, a través del Instituto Municipal de Informática (IMI) y en la actualidad por la Diputación de Barcelona dentro de su estrategia Smart Region.

El principal objetivo de Sentilo es proporcionar a todas las ciudades del mundo que lo deseen una plataforma funcional, abierta, interoperable y fácilmente ampliable, compartiendo la inversión pública del desarrollo bajo el modelo de software libre. La comunidad Sentilo quiere ser además un lugar de encuentro donde ciudades y empresas puedan colaborar para mejorar la plataforma, proporcionar apoyo o desarrollar negocios alrededor de Sentilo.

Debido al régimen de licencias de fuente abierta, cualquier proveedor o usuario puede implementar la plataforma. De esta forma:

— Sentilo está dirigido a municipios u organizaciones que necesitan procesar una gran cantidad de información recibida y que quieran administrar y distribuir los datos de una forma centralizada y homogénea.
— También está dirigido a cualquier persona que esté interesada en contribuir a la expansión del «Internet de las Cosas» y las ciudades inteligentes. El objetivo es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat instaló en 2015 una instancia de Sentilo en su CPD para probar

su funcionamiento. Se integraron varios sensores meteorológicos e indicadores de eficiencia energética de placas solares y aparatos de aerotermia.

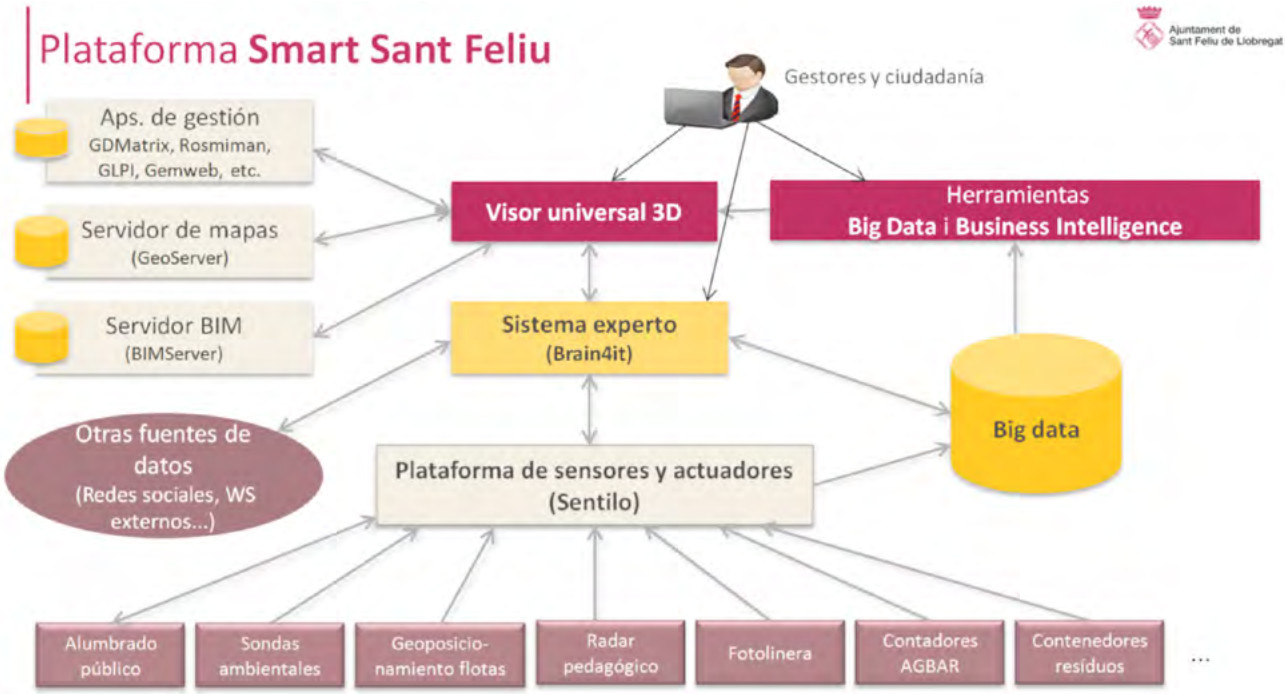
Superadas estas primeras pruebas con éxito, el Ayuntamiento a lo largo de 2017, dio un paso más y dentro de su proceso de transformación digital, puso en marcha una nueva instancia de Sentilo dentro de la plataforma Sentilo de la Diputación de Barcelona.

Paralelamente, el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat ha desarrollado un sistema experto, un cerebro Brain4it, totalmente integrado con Sentilo. Se trata de un software de inteligencia artificial que se puede instalar en casi todos los dispositivos que disponen de un microcontrolador o microprocesador para que se comporte de una manera inteligente. Brain4it se programa utilizando un lenguaje funcional, sencillo pero potente, diseñado especialmente para desarrollar sistemas expertos y otras aplicaciones de inteligencia artificial con facilidad.

Actualmente, Brain4it no sólo está siendo utilizado por el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat si no que también, el Ayuntamiento de Reus, dispone de este sistema experto, en virtud de un Convenio de Colaboración entre los dos Ayuntamientos pero con un condicionante: cada Ayuntamiento tiene su implantación instalada y con un ciclo de vida diferente.

Figura 10

Arquitectura de Sentilo integrada con Brain4it



En definitiva, tal como enunciamos en el libro *«A las puertas de la administración digital», INAP, Cerrillo, A., Alguacil, M., Moro, A. y González, S.*:

«La administración digital se refiere al uso de la tecnología no solo para automatizar los procesos de las Administraciones Públicas, sino también para **generar valor público**. La administración digital va más allá de la administración electrónica. Las nuevas tecnologías móviles, el cloud computing, el big data, los datos abiertos y la colaboración entre las Administraciones Públicas, la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil se unen a los mecanismos e instrumentos propios de la administración electrónica para construir unas **Administraciones Públicas abiertas y eficientes que prestan unos servicios personalizados y accesibles** a la ciudadanía y a las empresas.»

Núm. 14 zk./2018. Págs. 72-89 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

9. Referencias

Alguacil, M. (2016, quincena 30 abril a 14 mayo). *El reto de la transformación digital (especial referencia al ámbito local).* El Consultor de los Ayuntamientos, núm.8, 959.

Alguacil, M. (2017, 15 marzo). *El valor de la transparencia desde el origen. Legitimación del proceso: El Reglamento Orgánico Municipal (ROM) y la Ordenanza de Transparencia y Administración Electrónica (OTAE).* [Publicado en El Consultor de los Ayuntamientos]. Recuperado de http://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMTI0tzQ7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDYwOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAXyO5VzUAAAA=WKE

Alguacil, M. (2017, 15 marzo). *La transformación digital en el sector público.* El Consultor de los Ayuntamientos, 563-571.

Alguacil, M. (2018, 2 abril). *Del facility management al building information modeling: gestión integral y colaborativa* [Publicación en linkedIn]. Recuperado de https://www.linkedin.com/pulse/del-facility-management-al-building-information-gesti%C3%B3n-alguacil

Alguacil, M., Cerrillo, A., González, S. y Moro, A. (2016). *A las puertas de la administración digital.* Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Audifilm ABI y Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat (2013). *Experiencia del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat y Audifilm: la cooperación público-privada en desarrollos tecnológicos para la Administración Pública*. Ponencia presentada en Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad, Madrid, España. Recuperado de http://www.audifilm.com/images/noticias/CNIS13_Comunicaci%C3%B3n.pdf

Audifilm ABI y Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat (2014). *Experiencia del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat y Audifilm. El valor de la transparencia desde el origen*. Ponencia presentada en Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad, Madrid, España. Recuperado de http://www.audifilm.com/wp-content/uploads/2014/03/ponenciaCNIS2014.pdf

Páginas web

Audifilm Grupo AL. *Soluciones para la Administración Pública*. Recuperado de http://www.audifilm.com/soluciones-para-la-administracion-publica/

Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona Ciudad Digital. Sentilo. Recuperado de http://ajuntament.barcelona.cat/digital/es/transformacion-digital/tecnologia-urbana/sentilo

Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. Portal de transparencia. Recuperado de www.santfeliu.cat/transparencia

Diputación de Barcelona, plataforma multientidad Sentilo. Recuperado de http://sentilo.diba.cat/sentilo-catalog-web/

Transparency International España. Ayuntamientos evaluados voluntariamente a través del ITA. Recuperado de https://transparencia.org.es/ayuntamientos-evaluados-voluntariamente-a-traves-del-ita/

Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la UAB, mapa de buenas prácticas**.** Recuperado de http://mapainfoparticipa.com/index/home/5



IVAP

AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA/ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
IVAP



1 **Manuel Valín López**
Apuntes sobre el Delegado de Protección de Datos en la Administración General de Euskadi
Notes about the Data Protection Officer and the General Administration of Basque Country

APUNTES SOBRE EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE EUSKADI

NOTES ABOUT THE DATA PROTECTION OFFICER AND THE GENERAL ADMINISTRATION OF BASQUE COUNTRY

Manuel Valín López
Secretario General de la Agencia Vasca de Protección de Datos
m-valin@avpd.eus

Recibido: 13/3/2018 Aceptado: 26/4/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Laburpena: Datuak Babesteko Erregelamendu Orokorra (DBEB) nahitaez ezarri beharko da 2018ko maiatzaren 25etik aurrera, eta, une horretatik aurrera, legearen menpeko subjektuek, esate baterako, euskal administrazio eta organismo publikoek, legeak ezarritako betebeharretara egokitu beharko dituzte egiten dituzten datu pertsonalen tratamenduak.
Administrazio eta organismo publikoek nahitaez izendatu behar dute datuak babesteko ordezkari bat, datu pertsonalei buruzko gai guztietan parte har dezan behar den moduan eta garaiz, inoren jarraibiderik jaso gabe eta hierarkiako maila gorenari kontuak emanez. Era berean, bere eginkizunak gauzatzeko behar dituen baliabide guztiak eman beharko zaizkio, eta etengabeko prestakuntza ziurtatu beharko zaio, ezagutza espezializatua beti eguneratuta eduki dezan.
Datuak babesteko ordezkaria izendatzeko bete behar diren baldintzak eta ordezkariak erakundean izan behar duen tokiak arazoak sortzen ditu lanpostua administrazio egituretan behar bezala txertatzeko. Baina arazoak konpontzeko, euskal kudeatzaile publikoak aukeratu egin beharko du funtzio publikoak izendapena egiteko ematen dituen aukeren artean, hau da, erakundean lanpostu berri bat edo organo berri bat sortzea «ad hoc» ala lehendik dauden lanpostuei eginkizun berriak esleitzea ala kanpoko zerbitzu bat kontratatzea.
Gako-Hitzak: Datu babesa, Erregelamendu Orokorra, euskal administrazio publikoa, datuak babesteko ordezkaria, DBLOren proiektua, funtzio publikoaren arloko legedia, subjektu behartuak, DBOren eginkizunak, DBOren kokapena, DBOren izendapena.

Resumen: El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) será de plena aplicación a partir del 25 de mayo de 2018 y desde ese momento todos los sujetos obligados, entre ellos las Administraciones Públicas y los organismos públicos vascos, deberán adaptar las condiciones de los tratamientos de datos personales que realicen a las obligaciones impuestas en la norma.
Las Administraciones y Organismos públicos tienen el deber de designar un Delegado de Protección de Datos para que participe de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales, sin recibir instrucciones para llevar a cabo tal cometido, que rinda cuentas al más alto nivel de la organización y al que habrán de facilitarse los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones, asegurándole además una formación continua para mantener su conocimiento especializado.
Las condiciones requeridas para poder ser designado Delegado de Protección de Datos y las derivadas de la posición que ha de tener en la organización de que se trate plantea problemas de incardinación de este puesto de trabajo en las estructuras administrativas, pero para resolverlos el gestor público vasco puede optar entre las diferentes posibilidades que la normativa de función pública le ofrece para realizar esa designación, opciones que van desde la creación de un puesto de trabajo nuevo u órgano *ad hoc* en su organización o la asignación de funciones a puestos ya existentes en ella, hasta la contratación de un servicio externo.
Palabras clave: Protección de datos, Reglamento General, Administración Pública Vasca, Delegado de Protección de Datos (DPD), Proyecto de LOPD, Legislación de Función Pública, sujetos obligados, funciones del DPD, posición del DPD, designación del DPD.

Abstract: The General Data Protection Regulation, from now on RGPD, will be fully applicable as of May 25, 2018 and from that date onwards, all obligated parties, including Public Administrations and Basque public bodies, must adapt the conditions applied while processing personal data to the obligations imposed in the aforementioned standard.
The Administrations and Public Bodies have the duty to designate a Data Protection Officer in order to participate in an appropriate way and in a timely manner in all questions related to the protection of personal data, without receiving instructions to carry out such a task, who is accountable to the highest level of the organization and to whom the necessary resources for the development of his functions will have to be provided, assuring him, in addition, continuous training so he can maintain his specialized knowledge.
The conditions that have to be met in order to be appointed as a Data Protection Officer and those derived from the position held in the organization in question poses incardination problems of this position in the administrative structures, but to solve them the Basque public manager may choose between the different possibilities that the public function regulations offers him to make that designation. These options range from the creation of a new job or an *ad hoc* body in the organization to the assignment of functions to already existing positions, to the hiring of an external service.
Keywords: Data Protection, General Regulation, Basque Public Administration, Data Protection Officer (DPO), Draft of Organic Law of Data Protection, Civil Service Law, obligated parties, functions of the DPO, position of the DPO, designation of the DPO.

Sumario:

1. Introducción.—2. Los sujetos obligados.—3. Caracterización del Delegado de Protección de Datos (DPD).—4. Vías para el cumplimiento de la obligación: 4.1. Externalización. 4.2. Incorporación a la plantilla: 4.2.1. Uno o varios DPDs. 4.2.2. Creación de un órgano administrativo. 4.2.3. Puesto de trabajo funcionarial transitorio. 5. El concurso.—6. Personal directivo público profesional.—7. Conclusión y sugerencia.—8. Bibliografía.

1. Introducción

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos, en los sucesivo RGPD), y que será de plena aplicación en cada Estado miembro a partir del día 25 de mayo de 2018, supone la consagración normativa de un nuevo modelo europeo de privacidad de aspiraciones elevadas[1] y con proyección en muy diversos ámbitos de actividad, incluido entre ellos, cuando se adopten decisiones en ese aspecto concreto en el sentido que luego se planteará, el del empleo público, al imponer la obligatoriedad de contar en determinados casos con una figura profesional que, si no resulta absolutamente novedosa en el entorno europeo[2], sí que lo es en el ordenamiento jurídico español tras la aprobación del Reglamento de referencia.

En efecto, la figura concernida ya se encuentra anunciada en el considerando 49 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respeta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, al señalar que los Estados miembros pueden disponer la exención o la simplificación de la notificación a la autoridad de control cuando un encargado, nombrado por el responsable del tratamiento, se cerciore de que los tratamientos efectuados no pueden atentar contra los derechos y libertades de los interesados, y siempre que la persona encargada de la protección de los datos, sea o no empleado del responsable del tratamiento de datos, pueda ejercer sus funciones con total independencia[3]. Y en la esfera institucional, el artículo 24.1 del Reglamento (CE) 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, ya impone a unas y otros la obligación de nombrar al menos a una persona para que actúe como responsable de la protección de datos.

El profesional llamado a desempeñar esos importantes cometidos es el Delegado de Protección de Datos (en lo sucesivo DPD), respecto del cual se anticipa en el considerando 97 del RGPD que «*Al supervisar la observancia interna del presente Reglamento, el responsable o el encargado del tratamiento debe contar con la ayuda de una persona con conocimientos especializados del Derecho y la práctica en materia de protección de datos si el tratamiento lo realiza una autoridad pública*», añadiendo además exigencias de cualificación elevada para tal profesional al apuntar que «*El nivel de conocimientos especializados necesario se debe determinar, en particular, en función de las operaciones de tratamiento de datos que se lleven a cabo y de la protección exigida para los datos personales tratados por el responsable o el encargado*», especialización que el propio Reglamento presume indispensable cuando reconoce en su considerando 6 algo por todos sabido, como es que la rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos a nuestra sociedad, también por tanto para la protección de los datos personales, así como que la tecnología permite que, al igual que

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

el sector privado, las autoridades públicas utilicen un gran volumen de datos personales a la hora de realizar sus actividades.

A la vista de tales pronunciamientos, claro es que el papel protagonista asignado al Delegado de Protección de Datos en el RGPD no ofrece duda, pero son muchas, en cambio, las que surgen a la hora de situar adecuada y eficientemente esta figura profesional en las estructuras organizativas públicas, incertidumbres que van desde la identificación de quienes están obligados a disponer de ella a las fórmulas o vías posibles de su incorporación a la organización de que se trate, en definitiva, la forma en la que la obligación se cumple en los términos que el Reglamento prescribe, todo ello lógicamente dentro del respeto debido a los procedimientos legales internos. A estas cuestiones dedicamos las siguientes líneas.

2. Los sujetos obligados

De entrada, hacer una relación de los destinatarios del mandato que nos ocupa parecería tarea sencilla en lo que al ámbito público concierne, porque el artículo 37.1.a) del RGPD dispone que el responsable y el encargado del tratamiento designarán a un delegado (o delegada, aunque no lo visibilice el Reglamento expresamente) de protección de datos siempre que dicho tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público; sin embargo, la niebla interpretativa aparece desde el momento en el que el RGPD no define qué deba ser considerado una autoridad u organismo público (pues incluso, por ejemplo, cuando excluye a los tribunales en el ejercicio de su función judicial, todo es silencio respecto de las funciones gubernativas, no judiciales, de éstos) y tampoco el alcance de tales términos resulta indubitado en el derecho interno, más allá de lo que sean las Administraciones Públicas que podríamos llamar *tradicionales*[4] y a las que se menciona expresamente en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Tampoco la legislación autonómica ayuda a despejar del todo las incógnitas, y ello porque la regulación contenida en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, se limita a decir que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi se halla integrada por la Administración General y por la Administración Institucional, esta última constituida por los entes institucionales de Euskadi que se rijan por el derecho público y los entes públicos de derecho privado.

Al corresponderle al derecho interno de cada Estado miembro completar en este punto la previsión que el RGPD no desarrolla[5], conviene acudir al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos (PLOPD en lo sucesivo), actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie A, 24 de noviembre de 2017, núm. 13-1), por ver si acota con certeza el ámbito subjetivo que venimos persiguiendo, y pronto descubrimos que no es así, no al menos directamente[6]. En efecto, no se encuentra en el texto catálogo alguno de autoridades u organismos públicos, pues no puede calificarse de tal la previsión contenida en el artículo 34.1 del proyecto porque, tras el reenvío al artículo 37.1 RGPD sin aditamento alguno, sólo adiciona como entes de componente público obligados a designar DPD a los colegios profesionales y sus consejos generales, regulados por la Ley 2/1974, de 13 febrero, sobre colegios profesionales, y a los centros docentes que ofrezcan enseñanzas reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y las Universidades públicas y privadas.

Ahora bien, en el artículo 77 del proyecto se atisba por vía de excepción algo parecido a una relación no exhaustiva de sujetos obligados cuando, a propósito del régimen sancionador, se regula uno específico[7] aplicable a determinadas categorías de responsables o encargados del tratamiento, categorías de entes que cabe englobar bajo el concepto de autoridad u organismo público a los efectos del artículo 37.1.a) del RGPD, para los que, sin duda en función de su naturaleza pública, se reserva la sanción de apercibimiento y se excluye cualquier tipo de sanción económica, utilizando a tal fin la posibilidad normativa que ofrece el artículo 83.7 del RGPD[8].

La situación en el ordenamiento jurídico autonómico vasco tampoco ofrece una absoluta seguridad en la materia, pues si ya hemos visto someramente cuál es el estado de la cuestión respecto de la Administración General de la CAE, la delimitación del conjunto de personas jurídicas públicas sobre las que gravita la obligación aquí considerada se afronta en la Proposición de Ley del sector público vasco (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, XI Legislatura, n.º 50, de 27 de octubre de 2017), en cuyo artículo 4, apartados 1 y 2, se alude a lo que líneas atrás hemos llamado, quizás con un exceso de familiaridad, Administraciones Públicas *tradicionales*, pero en cuyo apartado 3 una rebuscada definición[9] enturbia el panorama hasta no poder conocer con exactitud cuál sea el tipo de or-

ganismo público susceptible de caber en ella, motivo por el cual para saber si la entidad de que se trate en cada caso tiene o no la obligación de designar un DPD habrá que acudir no tanto a su naturaleza jurídica cuanto a la comprobación de si en su actividad principal concurren los otros requisitos exigidos a tal fin en las letras b) operaciones de tratamiento a gran escala, o c) tratamiento de categorías especiales de datos y condenas e infracciones penales del artículo 37.1 RGPD.

La inseguridad interpretativa que venimos manifestando puede verse compensada en cierto modo por la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en la medida en la que su artículo 2 relaciona[10] las personaciones jurídicas que realizan tratamientos de datos personales sometidos a la autoridad de la Agencia, justamente por tratarse de *ficheros de titularidad pública*, lo que significa que, al menos, quienes a día de hoy tengan la consideración de responsable o encargados del tratamiento en los ficheros inscritos en el Registro de Ficheros de la Agencia Vasca de Protección de Datos tienen el deber jurídico de designar un DPD, en cualquiera de las modalidades que para tal cometido admite el RGPD. Desde luego, esto no pretende significar que la relación contenida en esta última norma agote en el ámbito de Euskadi el muestrario de sujetos obligados, por lo que sin duda sería de notable ayuda para aumentar las certezas en este aspecto la sugerencia compartida con el profesor Jiménez Asensio (2018a)[11] según la cual «*lo más adecuado sería que el propio legislador orgánico definiera con precisión* (...) *cuál es realmente el alcance de esa expresión «autoridades y organismos públicos» por lo que a la obligación de designar un DPD respecta.*»

En cualquier caso, a las organizaciones que pudieran albergar duda razonable acerca de su eventual encaje en el concepto de sector público, y en particular las participadas o de algún modo vinculadas a las Administraciones Públicas, les convendría seguir la recomendación que el Grupo de Trabajo del Artículo 29 efectúa en sus Directrices en el sentido de que, excepto en el supuesto de que resulte evidente que la organización no está obligada a designar un DPD, en caso de duda razonable los responsables y encargados del tratamiento deberían documentar el análisis interno realizado para determinar si debe nombrarse o no un DPD, con objeto de poder demostrar que se han tenido en cuenta debidamente todos los factores pertinentes para tomar la decisión, pues este análisis forma parte de la documentación requerida con arreglo al principio de rendición de cuentas y puede ser exigido por la autoridad de control. Téngase en cuenta a los efectos de esta exigencia que el PLOPD tipifica como infracción grave en la letra v) de su artículo 73 «*El incumplimiento de la obligación de designar un delegado de protección de datos cuando sea exigible su nombramiento de acuerdo con el artículo 37 del Reglamento (UE) 2016/679 y el artículo 34 de esta ley orgánica.*»

Pues bien, para llevar a cabo esa designación toca ahora examinar qué requerimientos resultan indispensables para realizar las funciones normativamente asignadas al DPD y qué mecanismos de selección o provisión pueden utilizarse para la designación, centrándonos en este último aspecto en el caso de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A ello dedicaremos lo que sigue.

3. Caracterización del Delegado de Protección de Datos (DPD)

Sea de designación voluntaria u obligatoria, en ambos supuestos los artículos 37 y 38 del RGPD establecen una serie de requisitos para ser DPD cuyo nivel de exigencia resulta acorde con la alta misión que a dicha figura le asigna el Reglamento, tal como se desprende del rotundo texto del punto 1 del artículo 38 al declarar que «*El responsable y el encargado del tratamiento garantizarán que el delegado de protección de datos participe de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales*» (subrayado añadido).

En lo que concierne a su capacitación[12], el perfilado de la figura comienza en el considerando 97 del RGPD, donde se advierte de que «*El nivel de conocimientos especializados necesario se debe determinar, en particular, en función de las operaciones de tratamiento de datos que se lleven a cabo y de la protección exigida para los datos personales tratados por el responsable o el encargado*», y continúa en el punto 5 del artículo 37 cuando exige para proceder a la designación del DPD la concurrencia , para acreditar sus «*cualidades profesionales*», de un triple requisito, dos de ellos con mayor grado de concreción que el tercero, a saber: (1) la posesión de conocimientos especializados del Derecho, (2) iguales conocimientos de la práctica de la protección de datos y (3) la capacidad para desempeñar las funciones que al DPD se le atribuyen en el artículo 39 RGPD, capacidad que,

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

dado que el texto la superpone como exigencia añadida a los dos conocimientos precedentes, necesariamente habrá de ser cualidad diferente de éstos, que se convierten así en una condición necesaria, pero no suficiente para un cabal desempeño de los cometidos propios del DPD.

A mayor abundamiento, pese a que en el punto 2 del artículo 38 se presente como una obligación del responsable o encargado del tratamiento y no como un requerimiento exigible al DPD, lo cierto es que la necesidad de que se le garanticen a éste los medios necesarios para «*el mantenimiento de sus conocimientos especializados*» nos está indicando que la persona que vaya a ocupar el puesto de DPD deberá contar también con una capacidad específica para obtener réditos de todas las acciones de formación continua realizadas por la organización en la que se incardine, alguna de las cuales será probablemente diseñada por el propio DPD. Súmase a todo lo anterior las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo del artículo 29 en el sentido de que «*En el caso de una autoridad u organismo público, el DPD debe también poseer un conocimiento sólido de las normas y procedimientos administrativos de la organización*» y contar también con que sus «*cualidades personales deben incluir, por ejemplo, la integridad y un nivel elevado de ética profesional*», para descubrir que el puesto de DPD requiere unos estándares profesionales cuyo grado de consecución requerirá un complejo proceso de reclutamiento del personal concernido.

La posición que para el DPD reserva el artículo 38 del RGPD tampoco contribuye, desde luego no en el campo de la Administración Pública en el que nos movemos, a rebajar esa complejidad, y no lo hace porque la triple garantía que se le ha de ofrecer según el apartado 3 de ese precepto lo convierte en un puesto ciertamente singular porque: (1) no puede recibir instrucción alguna en lo que respecta al desempeño de sus funciones, (2) no puede ser destituido ni sancionado por el desempeño de aquéllas, (*salvo que incurriera en dolo o negligencia grave en su ejercicio*, según añade el artículo 36.2 del PLOPD con dudoso respeto a lo preceptuado en el RGPD) y (3) su rendición de cuentas lo será sólo y directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o encargado del tratamiento, subrayando este adverbio porque el eventual intento, que no será infrecuente en el caso de organizaciones públicas de envergadura, de interponer un órgano administrativo entre el DPD y la cúspide de la organización no tendría fácil acomodo a la luz del RGPD. Esto no significa en modo alguno, como hemos de ver más adelante, que el DPD no pueda ser una personificación jurídica, un comité u órgano colegiado, lo único que se quiere decir es que, cuando el DPD designado no sea una persona física individual, en ese caso habrá de encomendase ese cometido de relación directa con el más alto nivel jerárquico y de interlocución con las autoridades de control de protección de datos a una concreta persona dentro de un eventual DPD grupal.

Y es que las funciones que se le encomiendan al DPD en el artículo 39 deben poder ejecutarse bajo la premisa esencial que sienta el ya citado considerando 97 del RGPD en el sentido de que «*Tales delegados de protección de datos, sean o no empleados del responsable del tratamiento, deben estar en condiciones de desempeñar sus funciones y cometidos de manera independiente*», por lo que su papel de ayuda del responsable no puede verse como un freno a su primordial tarea de vigilante del cumplimiento del RGPD por parte de aquél. Las funciones que dicho artículo le atribuye no son de naturaleza resolutiva, puesto que la adopción de las decisiones sobre los fines y las condiciones de los tratamientos no le corresponde a él, por eso en la relación del precepto aparecen las de informar y asesorar, supervisar, concienciar y formar, cooperar con las autoridades de control y una, de un cierto aroma ejecutivo, como es «*la asignación de responsabilidades*», a las que, sin embargo, utilizando el portillo abierto en el punto 1 del artículo 39, que otorga el carácter de mínimo a su elenco de funciones, el PLOPD añade en su artículo 37, especialmente su número 2, una posibilidad de actuación peculiar: se trata de la intervención del delegado de protección de datos cuando se produce una reclamación contra el responsable o el encargado del tratamiento ante las autoridades de protección de datos, intervención que puede producirse antes de que la persona afectada acuda a la autoridad que corresponda o después, siempre que esta autoridad decida, potestativamente, remitir al DPD, antes de resolverla, la reclamación que le ha sido planteada, abriendo así la posibilidad de que la misma pueda ser resuelta por los reclamados.

La peculiaridad reside en el hecho de que la redacción del párrafo primero de dicho punto 2 («*...aquellas podrán remitir la reclamación al delegado de protección de datos a fin de que éste responda en el plazo de un mes.*») sugiere una cierta merma de la posición de *irresponsabilidad ejecutiva* que se atisba en las funciones atribuidas al DPD en el Reglamento General, y ello porque podría malinterpretarse el texto en el sentido de que en él se le atribuye al DPD una función resolutoria que realmente corresponde al responsable o encargado del tratamiento, por lo que hay que entender que, dado que en este caso la relación se trabaría entre el DPD y la autoridad de control correspondiente, la respuesta de éste se limitaría a co-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

municar la decisión adoptada por el responsable, tal como se contempla en el párrafo final del punto 1 del artículo 37 cuando la comunicación la hace el DPD directamente al interesado afectado.

Son justamente estos elementos caracterizadores del DPD los que colocan a esta figura profesional, allí donde exista, en una situación estratégica dentro de cualquier organización, y lo que ha permitido al profesor Jiménez Asensio (2018b) escribir que la figura «*no tiene parangón en la estructura tradicional de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas*.»[13]

4. Vías para el cumplimiento de la obligación

4.1. **Externalización**

En el momento en el que cualquiera de las autoridades u organismos públicos obligados a designar un DPD decida iniciar el procedimiento para incorporarlo a su estructura habrá de valorar las posibilidades que se le ofrecen en el artículo 37 del RGPD para elegir aquella que mejor se adapte a sus características. La oferta permite que: (1) el DPD forme parte de la plantilla del responsable o encargado del tratamiento o que desempeñe sus funciones en el marco de un contrato de servicios, (2) que el delegado sea único para una o varias de esas autoridades u organismos, siempre en función de la estructura de éstos y de su tamaño, y (3) que el Delegado de Protección de Datos realice en la organización únicamente funciones de tal o que desempeñe en ésta otros cometidos distintos, siempre, eso sí, que esta simultaneidad de funciones no genere un conflicto de intereses dentro del organismo o autoridad concernida.

Por alejarse de la finalidad estricta de nuestro estudio, sólo someramente se analiza aquí la eventual externalización de esa función, porque tal vía sólo indirectamente tiene incidencia en el empleo público y su materialización sólo exigiría su adecuación a los requisitos que para el contrato de servicios se establecen 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[14], sin desconocer, eso sí, la ardua tarea que entrañaría trasladar a los pliegos de condiciones administrativas los requisitos necesarios para delimitar adecuadamente el alcance funcional del DPD, los criterios de valoración de las ofertas y los términos del seguimiento de la ejecución del contrato.

Ello no obstante, merece la pena recordar en este punto que el artículo 60 del Decreto 83/2010, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, se muestra abiertamente contrario a esa forma de proceder al prescribir como conducta correcta que **«***La Administración atenderá preferentemente con medios propios los servicios que precise para el desarrollo de su actividad*», a lo que añade taxativamente que «*Desde el inicio de la vigencia del acuerdo, la Administración asume el compromiso de no externalizar ninguna nueva actividad ni actividad existente que actualmente no esté subcontratada*» (subrayado añadido).

Parece por ello fuera de toda duda que, al menos en el ámbito de aplicación del Acuerdo de condiciones de trabajo reseñado, la opción por la externalización de la función de DPD resultaría vedada por los compromisos adquiridos con la representación de su personal por la Administración General de la CAE, compromisos a cuyo respeto podría verse forzada caso de no observarlos voluntariamente. De cualquier forma, si se optase por la contratación de un externo habría de cuidarse muy especialmente la redacción de los pliegos de forma que se prevean en ellos todos los instrumentos que resulten necesarios para que el contratista cumpla con todas las obligaciones destinadas al DPD, prestacionales y de otro tipo, que el RGPD impone a los responsables o encargados del tratamiento, tales como el respaldo efectivo facilitándole los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones, los cauces de relación del DPD con la ciudadanía y las autoridades de control de protección de datos, la fijación de las condiciones de prestación del servicio sin que puedan entenderse como instrucciones para la función propia de DPD, la atención escrupulosa a que las causas de resolución contractual legalmente admisibles no encubran reproche o sanción por el desempeño de la función, la relación del contratado con la cúspide de la organización contratante, en definitiva, todas las precauciones anudadas a la posición del delegado de protección de datos fijada en el artículo 38 del RGPD.

4.2. **Incorporación a la plantilla**

4.2.1. *Uno o varios DPDs*

Ya hemos visto en el artículo 37.3 del RGPD que cuando el responsable o encargado del tratamiento

sea una autoridad u organismo público se podrá designar un único DPD para una pluralidad de tales entes, siempre, claro es, «*teniendo en cuenta su estructura organizativa y tamaño*», pero es el momento de señalar que lo que también permite el RGPD es que una sola de esas entidades designe más de un DPD en el supuesto de que, por su diseño estructural y tamaño, tenga una gran variedad de responsables o encargados de tratamientos de muy distinta índole. Piénsese, por ejemplo, en el Gobierno Vasco, en el que la existencia de áreas departamentales con muy variadas competencias podría aconsejar la designación de un DPD en cada Departamento, no sólo porque sería una fórmula que favorecería el conocimiento especializado que se le exige al DPD, tanto en materia de protección de datos como de normativa y procedimientos sectoriales, sino que también haría más fácil la rendición de cuentas directamente al más alto nivel jerárquico (la persona titular del Departamento) del responsable o encargado, condición ésta que recaerá generalmente en las personas titulares de las Direcciones de cada Departamento, y no tendría por qué entrañar dificultad alguna para la función del DPD como *enlace* del DPD con las autoridades de control de protección de datos y con las personas interesadas, tal como prevé el punto 3 del repetido artículo 37.

Ciertamente, la opción opuesta, consistente en designar una única persona como DPD para el Gobierno Vasco, haría más costosa la consecución de las ventajas que hemos señalado, por lo que para lograrlas probablemente convendría que ese DPD solitario contara con la colaboración, en los Departamentos de más compleja e intensa gestión en materia de protección de datos, de profesionales auxiliares especializados, que por lo demás no sería sino una forma de cumplimiento de la obligación de facilitar al DPD los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. En este caso no resulta ocioso insistir en el hecho de que la rendición de cuentas directa al más alto nivel discurriría por una senda más escarpada y es muy probable que también existieran más obstáculos para el desenvolvimiento eficaz de las tareas de asesoramiento, supervisión, asignación de responsabilidades y participación del DPD «*de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos*».

Evidentemente, la elección entre uno y otro modelo es una opción de política autoorganizativa, por lo que el órgano decisor habrá de analizar con cuál de ellos considera que le será más exitosa la gestión a la vista de su estructura y disponibilidades de recursos humanos y materiales. Sirve a tal fin de ejemplo, bien sea para seguirlo o bien para contradecirlo, la Orden JUS/1293/2017, de 14 de diciembre, por la que se aprueba la política de seguridad de la Información en el ámbito de la administración electrónica (BOE n.º 315, de 28 de diciembre), en cuyo artículo 10.1 se acuerda que «*El Delegado de Protección de Datos será único para todos los órganos y organismos del Departamento y estará adscrito a la Subsecretaría del Ministerio de Justicia…*». Lo que la Orden no aclara es cómo se instrumentalizará la relación directa entre la Subsecretaría y el Ministro cuando existe entre una y otro una Secretaría de Estado, así que deberemos aguardar al desarrollo de esta previsión para ver cómo se articulan esas relaciones. Ejemplo diferente en lo que a la posición del DPD concierne lo ofrece el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 27 de marzo de 2018, relativo a la creación de la figura de delegado o delegada de Protección de Datos del Parlamento Vasco (BOPV n.º 70, de 12 de abril de 2018), cuyo artículo 3.2 le asegura la relación al más alto nivel de la organización al disponer que «*La delegada o delegado de Protección de Datos dirigirá sus informes y recomendaciones directamente a la Mesa del Parlamento Vasco.*»

4.2.2. *Creación de un nuevo órgano administrativo*

La literalidad del punto 6 de su artículo 37 («*El delegado de protección de datos podrá formar parte de la plantilla del responsable…*», subrayado añadido) podría dar la impresión, y así parece interpretarlo la Agencia Española de Protección de Datos en el documento publicado en su sitio web bajo el título de «*El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas*», de que el RGPD está reservando la función de DPD para un puesto de trabajo estructural, de plantilla, lo que de ser así vedaría la posibilidad de que los cometidos de éste se encomendaran a un órgano administrativo en cuyo cénit se situara un alto cargo, pero no creemos que está vía haya de descartarse de plano por imposición normativa, si bien su puesta en práctica exigiría toda una serie de cautelas que convertirían al órgano en una suerte de autoridad administrativa independiente, porque es precisamente la independencia funcional y jerárquica el rasgo que, este sí, debe ser garantizado en todo caso. Que esta opción sería perfectamente posible lo demuestra la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en cuyo artículo 6 y siguientes[15] se regula el régimen de sus vocalías disponiendo que sus miembros, con estatuto equivalente al de alto cargo, se nombren discrecionalmente mediante Decreto del Gobierno, para un período de seis años, entre el personal funcionario que cuente con unos determinados conocimientos y experiencia profesional y que no pueden ser removidos del puesto

excepto por causas expresa y taxativamente previstas en la Ley de creación. Por lo tanto, mediante una fórmula similar, podrían quedar cabalmente cubiertas las exigencias de conocimientos teóricos y prácticos que en el artículo 37.5 del RGPD se contemplan y también la independencia funcional y jerárquica en la realización de sus funciones. Otro tanto cabe decir del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, creado por la Disposición adicional octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, que además lo fue como órgano unipersonal.

Que algo sea posible, sin embargo, no obliga a llevarlo a la práctica indefectiblemente, y por ello considero que esta fórmula para incorporar el DPD en la Administración General de Euskadi podría ofrecer, sobre todo si fuera unipersonal, algunos problemas de operatividad y eficacia en su funcionamiento, porque probablemente dificultaría con cierta intensidad los componentes de cercanía, agilidad y habitualidad naturalmente implícitos en el mandato que a los responsables y encargados del tratamiento da el artículo 38.1 del RGPD para que garanticen que el DPD participe de manera adecuada y, lo que es fundamental, en tiempo oportuno, en todas las cuestiones relativas a la protección de datos, y ello porque no es razonable pensar que una sola persona pueda interactuar con suficiente eficiencia en el día a día de los tratamientos de datos personales realizados por todos los Departamentos que componen una organización tan extensa como el Gobierno Vasco, máxime cuando algunos de ellos pueden tratar habitualmente datos especiales. Además, un DPD como el aquí considerado no tendría fácil, por las razones apuntadas, el llevar a cabo eficazmente su necesaria labor de asesoramiento en el trámite de realizar la evaluación de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del RGPD. Finalmente, esta vía de cumplimiento de la obligación también añadiría perturbaciones al empeño del DPD en desarrollar sus funciones «*prestando la debida atención a los riesgos asociados a las operaciones de tratamiento*» (artículo 39.2), lo que se concreta, en una fase previa a la realización del tratamiento, en la participación de aquél en la evaluación de impacto de éste, cuando sea obligada, añadiendo con ello una carga de trabajo de no sencilla asunción. Y no se olvide que, si esa atención a los riesgos no fuera prestada por insuficiencia de los medios humanos o materiales facilitados al DPD, podríamos encontrarnos con un supuesto de infracción grave tipificado en el artículo 73 del PLOPD, cuya letra w) considera tal el hecho de «*No posibilitar la efectiva participación del delegado de protección de datos en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales, no respaldarlo o interferir en el desempeño de sus funciones*.»

Una posible solución para atajar las dificultades señaladas sería en ese caso la creación de un órgano nuevo, de rango administrativo bastante, que tuviera *corresponsales* en cada uno de los Departamentos, —que funcionarían como una suerte de co-delegados supeditados al DPD aunque sin formar parte de su estructura— o bien dispusiera éste en cada uno de aquéllos de una *antena* con personal dependiente del órgano-DPD. En ambos supuestos, el DPD así configurado cumpliría las exigencias requeridas por el RGPD y en particular haría más sencillo el cumplimiento de la relativa a la rendición de cuentas del DPD al más alto nivel de la organización. Igualmente admisible sería una fórmula que consistiera en la creación en un Departamento gubernamental de un órgano administrativo cuyo titular fuera la persona DPD de la organización y que se relacionara directamente con la persona titular del Departamento, y a la que se le dotara de los medios humanos y materiales suficientes para desplegar con efectividad sus funciones sobre la totalidad de aquélla, extremo este último que dependerá mucho de la estructura y tamaño de la organización que como criterio conductual impone el artículo 37.3 del RGPD.

4.2.3. *Puesto de trabajo funcionarial transitorio*

Hemos dejado ya escrito que las tareas del DPD interno en una administración u organismo público aconsejan bien la creación de un puesto de trabajo permanente exclusivo o bien la asignación de aquéllas a un puesto ya existente, en este último caso siempre evitando el eventual conflicto de intereses que pudiera ocasionarse entre unas tareas y otras. Va de suyo que, de crearse, la estabilidad estructural del nuevo puesto de trabajo no presupone la permanencia constante de su eventual ocupante, pero tal presunción habrá de cohonestarse con la necesidad de garantizar la total independencia del DPD, necesariamente unida a la no remoción discrecional, motivo por el cual no podrá acudirse a determinadas formas de provisión de puestos de trabajo que no garanticen dicha independencia.

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV), dispone en el artículo 14.1 que «*Las relaciones de puestos de trabajo deberán incluir la totalidad de los existentes que se hallen dotados presupuestariamente, distinguiendo los reservados a funcionarios, a personal laboral fijo y personal eventual*», por lo que en principio el puesto de DPD podría corresponder a alguna de las dos primeras tipologías, pero

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

no a la tercera, porque a ella no le resulta aplicable la nota de perdurabilidad, a tenor de lo establecido en el artículo 96.2 LFPV, en el que se dispone que «*El personal eventual podrá ser nombrado y separado libremente, y en todo caso cesará automáticamente cuando se produzca el cese en su cargo de la autoridad que lo nombró.*»

Tratándose de un puesto funcionarial, la posibilidad de un nombramiento de **libre designación** puede ser contemplada, pero para desecharla. En efecto, el artículo 46.3 LFPV no agota en la relación que contiene el tipo de puestos de trabajo susceptibles de proveerse en libre designación, y por eso cabría imaginar al DPD incluido en su letra b) («*Los puestos de carácter directivo del resto de Administraciones Públicas, siempre que no se encuentren subordinados jerárquicamente a otro asimismo reservado a funcionario*») y, más propiamente aún, en su letra d) («*Aquellos puestos de trabajo en que, con carácter excepcional y por su especial responsabilidad, así se determine en la relación de puestos de trabajo.*»), pero también en esta modalidad de acceso al puesto de trabajo la discrecionalidad del nombramiento va inseparablemente lañada con la discrecionalidad en el cese (artículo 50.2 LFPV: «*Los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional.*» Y en similares términos el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

Es cierto que la jurisprudencia ha ido perfilando el concepto de discrecionalidad administrativa en el cese exigiendo para validarlo algún otro fundamento más allá de la mera pérdida de confianza[16], haciéndole perder así el componente cuasiarbitrario que lo caracterizaba hasta entonces, pero no lo es menos que bastaría una correcta motivación de la medida discrecional para amparar la remoción de un DPD nombrado por el procedimiento de libre designación, siendo posible acordar con una motivación creativa un cese derivado de causas que, de manifestarse explícitamente, el RGPD proscribiría.

Ahora bien, si, como señala Javier Antón (2018)[17], con el DPD «*Se trata de copiar el modelo de éxito del Delegado de Prevención de Riesgos Laborales que durante más de dos décadas ha contribuido a reducir los accidentes laborales*», la Administración Pública autonómica puede explorar en materia de prevención de los riegos asociados a las operaciones de tratamiento formas de provisión temporal que le permitan adquirir una experiencia aprovechable para la posterior inserción del puesto en sus relaciones de puestos de trabajo. Estamos hablando de la **comisión de servicios para el desempeño de funciones** y de la **provisión transitoria para la puesta en marcha de proyectos**.

Dado que, en la hipótesis que ahora planteamos, no se habría producido todavía la creación en la oportuna Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del puesto de trabajo específico, la comisión de servicios a utilizar sería la prevista en el artículo 54.1 LFPV, desarrollada en el artículo 50 del Decreto 190/2004, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de las Administraciones Públicas Vascas, para la realización de funciones distintas de las específicas del puesto al que se halle adscrito el personal funcionario comisionado, encontrándonos así con la variedad de DPD que compatibiliza su actividad en materia de protección de datos con *otras funciones y cometidos* durante un tiempo máximo de dos años, prorrogable por otros dos al haberse concedido para la realización de tareas especiales no asignadas específicamente a un puesto de trabajo. Teniendo en cuenta que para la adjudicación de estas comisiones de servicio no es preceptiva la realización de procedimiento alguno de estricta concurrencia competitiva, se necesitaría documentar rigurosamente los méritos y capacidad de la persona comisionada en relación con las exigencias de cualificación profesional que el RGPD demanda, y en cuanto a la finalización de la comisión, desde luego no podría acordarse por desaparición de las razones de urgencia y necesidad que motivaron su concesión, pues la obligatoriedad de disponer de DPD seguirá subsistiendo, y la revocación expresa debería compadecerse con las cautelas señaladas a propósito de la libre designación, excepto el caso en el que la revocación de la comisión obedezca al hecho de que se proceda a proveer reglamentariamente un puesto de trabajo de DPD creado al efecto.

Otra posibilidad de experiencia piloto en la designación de una DPD nos la ofrece la provisión transitoria para la puesta en marcha de proyectos, prevista en los artículos 24 y 25 de la Orden de 30 de mayo de 2006, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, que regula el procedimiento para la provisión en comisión de servicios de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus Organismos Autónomos. Es de observar que el sistema se articula en lo que al reclutamiento de personal se refiere sobre la base de la comisión de servicios, pero, con la limitación del carácter temporal del mecanismo, es lo más parecido a la creación *exprés* de un puesto de trabajo sin modificar las RPT, pues el Consejo de Gobierno fijará las retribuciones y las condiciones de provisión, condiciones que naturalmente en el caso del DPD habrían de incluir los requisitos de cualificación profesional re-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

queridos por el RGPD, norma que en sí misma constituye el proyecto que la Orden precitada exige para la aplicación de la figura.

Como puede observarse, las vías hasta aquí examinadas serían difícilmente aplicables en unos casos y en los otros sólo tendrían valor experimental si se construyeran con respeto estricto a la letra y el espíritu de la norma comunitaria, razón por la que, para atenderlos, parece conveniente que busquemos una forma de provisión con menos incertezas.

5. El concurso

El artículo 46.4 de la LFPV declara que el concurso constituye el sistema normal de provisión, y que en él se valorarán, con relación al puesto de trabajo que se trate de proveer, además de los méritos que se contengan en la correspondiente convocatoria, las titulaciones y grados académicos, los cursos de formación o perfeccionamiento que posea la persona concursante y, lo que resulta primordial en el puesto de DPD, *la valoración del desempeño de puestos de trabajo anteriormente ocupados* y la posibilidad de que la correspondiente convocatoria establezca, como una fase más del procedimiento concursal, la realización de pruebas de carácter práctico, memorias o entrevistas personales que permitan evaluar la adecuación de los aspirantes a las específicas características del puesto. Esta configuración legal convierte al concurso en el cauce idóneo para asegurar que la provisión del puesto de trabajo de DPD se acomode a lo preceptuado en el artículo 37.5 del RGPD en cuanto a la posesión de los conocimientos jurídicos y la práctica de la protección de datos acreditada por la persona designada, incluidas las normas y procedimientos administrativos de la organización.

No parece necesario recordar que la designación por vía de concurso sólo será posible cuando el puesto de trabajo de referencia esté contemplado en la correspondiente RPT, creación para la que no existen objeciones legales atinentes a la limitación de los incrementos de plantilla porque, en lo que a la Administración General de la CAE concierne, el artículo 13.4 de la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018, admite el aumento de las dotaciones de personal, sin requerir la previa amortización de plazas, cuando está destinado a dar cumplimiento a las necesidades derivadas de la promulgación de normas con rango de ley (el RGPD cumple perfectamente el requisito a estos efectos formales) , siempre que no sea posible atender las nuevas necesidades con la readscripción de puestos de trabajo, la reasignación de efectivos u otras medidas de racionalización y ordenación de los recursos humanos. Queda en la voluntad de la Administración concernida valorar como se merece la advertencia efectuada en la Disposición adicional undécima del PLOPD acerca de que la designación del DPD no podrá, en el sector público estatal, «*suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal.*, y cómo una previsión de este tenor puede influir en el deber del responsable o encargado del tratamiento de facilitar al DPD los recursos necesarios para su labor.

Por supuesto, el concurso aquí considerado se refiere a la forma de provisión entre personal público de un puesto de trabajo previsto en una RPT, pero nada impide que el concurso se utilice también como mecanismo de selección de personal para el ingreso en la función pública (artículo 25.1 LFPV) o, llegado el caso, para la selección de la persona titular de un órgano administrativo.

6. Personal directivo público profesional

La normativa de función pública autonómica vasca no ha desarrollado aún la posibilidad que el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público le brinda para regular el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, cuya designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Su actual inexistencia en el ordenamiento jurídico vasco obliga a una somera mención de su virtualidad para el asunto que nos ocupa, y ello porque existe ya un Anteproyecto de ley de empleo público vasco, cuyo título III está dedicado a la función directiva y el estatuto del personal directivo profesional en las Administraciones Públicas vascas, que diseña este perfil profesional con trazos que podrían convenir para la designación del DPD, porque, de inicio, niega al personal directivo profesional el estatuto de Alto Cargo y considera como una de las funciones propias del puesto la «*participación en la formulación y ejecución de programas y de polí-*

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

ticas públicas adoptadas por los niveles de dirección política» y la de asumir un alto nivel de autonomía y de responsabilidad en el cumplimiento de sus objetivos, aspectos detectables en las funciones de aquél. Esa conveniencia se incrementa cuando al describir cómo ha de ser la monografía de los puestos directivos, el Anteproyecto impone, al menos, que se contemplen en ella los conocimientos mínimos exigidos, por un lado, y por otro la experiencia profesional y los programas de formación a valorar en el proceso de provisión del puesto, requisitos del todo concordantes con los establecidos en el RGPD para la designación del DPD.

Dos objeciones cabe oponerle a esta posibilidad, la primera, de menor consistencia real, es que para el desempeño de ese tipo de puesto el Anteproyecto requiere la posesión de titulación universitaria de grado o equivalente, lo que no es preceptivo en el RGPD, que no contempla expresamente niveles de titulación académica específicos, pero este extremo carecerá de trascendencia práctica porque la selección de quien fuera a ocupar el puesto de DPD se haría con toda probabilidad entre el personal integrado en el Grupo A1 y también con titulación universitaria cuando fuera de incorporación externa.

Mayor dificultad presenta el eventual reparo que puede oponérsele al directivo profesional para ser DPD por el hecho de que éste tiene en el RGPD un carácter no ejecutivo y está dotado de un cierto aire de *irresponsabilidad* gestora, porque ésta recae en el responsable o encargado de tratamiento, mientras que el directivo profesional presenta en el Anteproyecto un sesgo gestor acusado. Pese a ello, la atribución al DPD de funciones de interlocución externa con las Autoridades de control de protección de datos y con la ciudadanía, y la de mediación en la atención de reclamaciones que le asigna el PLOPD, aproximan las dos figuras hasta hacerlas teóricamente compatibles.

7. Conclusión y sugerencia

Tras lo dejado escrito cabe concluir que la obligación que el Reglamento General de Protección de Datos impone a las autoridades u organismos públicos para que se doten de un Delegado de Protección de Datos encuentra una primera dificultad en la identificación de cuáles sean los sujetos obligados a cumplirla, al no disponer de una relación incontrovertida de éstos ni la norma comunitaria ni el derecho interno, ni estatal ni autonómico, por lo que conviene sugerir que, de existir duda acerca de su necesidad legal, una indudable conveniencia operativa, dada la función de asistencia que para el responsable o encargado del tratamiento supone la existencia de un DPD, y una gestión prudente abogarían por designarlo.

También parece claro que el rasgo de independencia que caracteriza al DPD y las funciones que se le encomiendan aconsejan que, si la asignación de tal cometido se realiza a una estructura administrativa al frente de la cual se sitúa un Alto Cargo, el procedimiento de selección, la garantía de su independencia y su posición se contengan en una norma jurídica que cumple los estándares normativos exigidos por el RGPD, exigencias que, de respetarse escrupulosamente, tampoco frenarían del todo la posibilidad de designación del DPD por vía de un puesto funcionarial que se provea por el sistema de libre designación.

Dado que los compromisos convencionalmente adquiridos por la Administración General de la CAE con su personal parece que obstaculizan seriamente la viabilidad de la externalización de dicha prestación profesional, la novedad de la figura del DPD y su perfilado normativo, ajeno a los puestos de trabajo públicos que hasta ahora podríamos considerar estandarizados, admitiría sin dificultad la realización de experiencias piloto mediante la designación de uno o varios DPDs por mecanismos transitorios que permitan contrastar su funcionamiento real para, en su caso, la creación con vocación de permanencia del puesto en alguna de las formas que han quedado reseñadas.

Igualmente, cuando exista el soporte legal suficiente, el nombramiento de un directivo público profesional como DPD sería una vía a explorar con posibilidades de recorrido, y lo mismo sucedería con la opción de crear un órgano administrativo específico que se revistiera de los atributos de las autoridades administrativas independientes, si bien habría que esmerarse en la tarea de minimizar la distancia operacional entre el DPD así designado y los responsables y encargados del tratamiento de los datos personales.

En una organización como el Gobierno Vasco, la designación de un DPD por cada área departamental, con dedicación exclusiva a sus funciones propias, seleccionado mediante un concurso específico que garantice el cumplimiento de los requisitos de conocimiento y experiencia exigidos por el RGPD, con el nivel funcionarial más alto para acercarle lo máximo posible a la posición en la que éste le sitúa y, allí donde sea necesario, dotado del personal auxiliar que fuera preciso (recuérdese que las Directrices del Grupo de Trabajo del artículo 29 de la Directiva men-

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

ciona la eventualidad de que el DPD necesite realizar sus funciones con ayuda de un equipo), se presenta como una opción idónea para garantizar que el DPD participe eficazmente, «*de forma adecuada y en tiempo oportuno*», como prescribe el RGPD, en cuantas cuestiones relativas a la protección de datos se le planteen a los responsables o encargados del tratamiento. Naturalmente, tal como hemos dejado dicho, no cabe descartar la opción de asignar la función de DPD nominalmente a un órgano administrativo de nueva creación dotado de medios humanos y materiales capaces de abarcar la totalidad de la Administración General de la CAE, con la condición de que ello se lleve a cabo tras un análisis en profundidad de las necesidades reales anudadas a la estructura y tamaño de la Administración General de la CAE, tal como señala con vocación prescriptiva el artículo 37.3 del RGPD.

8. Bibliografía

AEPD-Agencia Española de Protección de datos. (2017). *El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas*. Recuperado de: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/temas/reglamento/common/pdf/Funciones_DPD_en_AAPP.pdf

Antón, J. (2018). RGPD, un Reglamento que afecta a todas las Organizaciones, Públicas y Privadas, en Europa. ¿Estamos preparados? *Revista de la Sociedad Española de Informática y Salud*, 127, 56-57.

AVPD-Agencia Vasca de Protección de Datos (2018). *Adecuación de las Administraciones Públicas al Reglamento General de Protección de Datos. Guía en 8 pasos.* Vitoria-Gasteiz: AVPD. Recuperado de: http://www.avpd.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_avpd/es_def/adjuntos/rgpd_admonpubl_gida_2018-es.pdf

Calder, A. (2017). *Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la UE. Una guía de bolsillo*. IT Gobernance Publishing.

Davara Rodríguez, M.A. (2018). Una primera aproximación al Reglamento europeo de protección de Datos y su incidencia en el tratamiento de datos de carácter personal en las Administraciones Públicas. *Actualidad Administrativa*, 4.

Comisión Europea. (2017). Grupo de Trabajo del Artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. *Directrices sobre los Delegados de Protección de Datos*. Revisadas y adoptadas el 5 de abril de 2017. Recuperado de: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

Jiménez Asensio, R. (2018a). *El Delegado de Protección de Datos: perfil y encuadre en las organizaciones públicas (en especial en los entes locales)*. INAP La Administración al día. Edición de 20/03/2018

Jiménez Asensio, R. (2018b). *El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas. La Mirada Institucional*. https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/14/el-delegado-de-proteccion-de-datos-en-las-administraciones-publicas/

Piñar Mañas, J.L. (Dir.) (2016). *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*. Madrid: Ed. Reus.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Notas

1 El considerando 4 del RGPD declara un tanto ampulosamente que «*El tratamiento de datos personales debe estar concebido para servir a la humanidad*» y la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos, actualmente en tramitación en el Congreso, afirma que «*El Reglamento general de protección de datos supone la revisión de las bases legales del modelo europeo de protección de datos más allá de una mera actualización de la vigente normativa*». Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A Núm. 13-1 24 de noviembre de 2017.

2 En las «*Guidelines on Data Protection Officers («DPOs»)*», adoptadas por el Grupo de Trabajo del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE el 13 de diciembre de 2016 se afirma que «*The concept of DPO is not new. Although Directive 95/46/EC3 did not require any organisation to appoint a DPO, the practice of appointing a DPO has nevertheless developed in several Member States over the years*».

3 El cometido funcional del DPO está ya previsto en el artículo 18.2 de la Directiva, donde se le atribuyen las funciones de hacer aplicar en el ámbito interno, de manera independiente, las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva, llevar un registro de los tratamientos efectuados por el responsable del tratamiento que contenga la información enumerada en el apartado 2 del artículo 21, de forma que se garantice así que el tratamiento de los datos no pueda ocasionar una merma de los derechos y libertades de los interesados.

4 El artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las enumera en su punto 1, pero en sus apartados 2 y 3 la conceptuación de lo que sea administración institucional ya ofrece perfiles de indefinición notable, ello sin perjuicio de identificar como tales a las Universidades públicas y los entes de derecho privado cuando ejerzan funciones administrativas.

5 Así lo reconoce el Grupo de Trabajo del artículo 29 al señalar en sus Directrices que «*The GDPR does not define what constitutes a public authority or body. The WP29 considers that such a notion is to be determined by national law, and would typically include national, regional and local authorities, and other bodies governed by public law*». A lo que añade como elemento de garantía que «*The WP29 recommends, as good practice, that private organisations carrying out public tasks or exercising public authority should also appoint a DPO*».

6 El Profesor Jiménez Asensio se refiere a esta situación como «*anomia que el legislador orgánico (al menos en lo que respecta al Proyecto) no ha resuelto adecuadamente*». Jiménez Asensio, R. (2018a). *El Delegado de Protección de Datos: perfil y encuadre en las organizaciones públicas (en especial en los entes locales.* INAP La Administración al día. Edición de 20/03/2018.

7 El apartado 1 del artículo 77 del PLOPD dispone que «*El régimen establecido en este artículo será de aplicación a los tratamientos de los que sean responsables o encargados: a) Los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos. b) Los órganos jurisdiccionales. c) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local. d) Los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas. e) Las autoridades administrativas independientes. f) El Banco de España. g) Las corporaciones de Derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionen con el ejercicio de potestades de derecho público. h) Las fundaciones del sector público. i) Las Universidades Públicas. j) Los consorcios.*»

8 El artículo 83.7 RGPD dispone que «*Sin perjuicio de los poderes correctivos de las autoridades de control en virtud del artículo 58, apartado 2, cada Estado miembro podrá establecer normas sobre si se puede, y en qué medida, imponer multas administrativas a autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro.*»

9 El artículo 4.3 de la Proposición de Ley dice así: «*Pertenecen también al sector público vasco todas aquellas entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y personificación, en las que sin reunir las condiciones legales para pertenecer a alguno de los sectores públicos integrados en él, la posición conjunta en la entidad de dichos sectores públicos sea tal que si fuera atribuible a uno de ellos en exclusiva determinaría la integración de la entidad en su respectivo sector público.*»

10 El artículo 2 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos establece que «*La presente ley será aplicable a los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados, para el ejercicio de potestades de derecho público, por: a) La Administración General de la Comunidad Autónoma, los órganos forales de los territorios históricos y las administraciones locales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como los entes públicos de cualquier tipo, dependientes o vinculados a las respectivas administraciones públicas, en tanto que los mismos hayan sido creados para el ejercicio de potestades de derecho público. b) El Parlamento Vasco. c) El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. d) El Ararteko. e) El Consejo de Relaciones Laborales. f) El Consejo Económico y Social. g) El Consejo Superior de Cooperativas. h) La Agencia Vasca de Protección de Datos. i) La Comisión Arbitral. j) Las corporaciones de derecho público, representativas de intereses económicos y profesionales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco. k) Cualesquiera otros organismos o instituciones, con o sin personalidad jurídica, creados por ley del Parlamento Vasco, salvo que ésta disponga lo contrario.*»

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

11 Jiménez Asensio, R. (2018a) *El Delegado de Protección de Datos: perfil y encuadre en las organizaciones públicas (en especial en los entes locales.* INAP La Administración al día. Edición de 20/03/2018.

12 El punto 2.5 de las Directrices sobre Delegados de Protección de Datos del Grupo de Trabajo sobre Protección de Datos del artículo 29 (16/ES, WP 243 rev.01, 5 de abril de 2017) recuerda que «El *nivel de conocimientos requerido no está definido estrictamente pero debe ser acorde con la sensibilidad, complejidad y cantidad de los datos que una organización trata.»*

13 Jiménez Asensio, R. (2018b) *El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas.* La mirada institucional.

14 El artículo 17 de la Ley dispone que «*Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario. No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.»*

15 «*Los vocales y las vocales se nombran de entre quienes, teniendo la licenciatura o el doctorado en Derecho, cuenten con acreditada competencia profesional en las materias que ha de conocer la comisión y, además, sean funcionarios o funcionarias de carrera con más de diez años de antigüedad en los cuerpos superiores de cualquiera de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, o pertenezcan a los cuerpos docentes universitarios que presten servicios en la Universidad del País Vasco, con al menos cinco años de antigüedad en los mismos.»*

16 La STS 2433/2016, de 31 de mayo de 2016. Recurso 1740/2015 afirma en su FD Sexto al repasar su jurisprudencia sobre el concepto de discrecionalidad que «*ya se preocupó en señalar unos límites para la misma, que vinieron a consistir en la aplicación también a ella de las técnicas de control que significan los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho* (...) *y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.»*

17 Antón, J. (2018). RGPD, un Reglamento que afecta a todas las Organizaciones, Públicas y Privadas, en Europa ¿Estamos preparados? *Revista de la Sociedad Española de Informática y Salud*, 127, 56-57.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 92-105 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103



IVAP

JURISPRUDENTZIA
JURISPRUDENCIA

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas



1 César Gallastegi Aranzabal
Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea

JURISPRUDENTZIA/ JURISPRUDENCIA

César Gallastegi Aranzabal
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea
cga@deusto.es

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Núm. 14 zk./2018. Págs. 108-115 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Sumario

I. Competencia del Estado en materia de empleo público: establecimiento de la jornada de trabajo de los empleados públicos.—II. Proceso de selección: acreditación de méritos y subsanación.—III. Derechos retributivos: premios de jubilación.—IV. Procedimiento disciplinario: caducidad del procedimiento.

I. Competencia del Estado en materia de empleo público: establecimiento de la jornada de trabajo de los empleados públicos

El Tribunal Supremo en *sentencia de 29 de enero de dos mil dieciocho* (114/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso número 1190/2017) desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno Vasco contra la sentencia de 20 de diciembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección 4.ª, dictada en el recurso núm. 155/2016.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anulaba el Decreto 12/2016, dado por el Departamento de Administración Pública y Justicia, por el que se establecía la jornada de trabajo anual para el año 2016 para el Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Administración del Estado había impugnado el Decreto alegando que se incumplía la Disposición Adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado para 2012 («la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual»), en la medida en que el Decreto vasco establecía una jornada de trabajo efectivo en el sector público de treinta y cinco horas semanales, inferior a la impuesta por la norma básica estatal citada, que fue establecida por motivos económicos y de estabilidad presupuestaria.

En su resolución, el Tribunal Supremo señala que «las Administraciones Públicas, como es el caso de la Administración autonómica de la Comunidad Autónoma de Euskadi aquí recurrente, al establecer una jornada de trabajo anual para los empleados públicos a su servicio deben respetar los límites establecidos en la disposición final septuagésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, que está vigente» (FD 8).

En la sentencia del Supremo se ven desestimados varios argumentos del recurrente, ya rechazados en la sentencia de instancia, tales como la posible existencia de un conflicto positivo de competencias, en cuyo caso intervendría el Tribunal Constitucional; la vigencia temporal de la Ley 2/2012; la relación de dicha ley con las normas del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 47 y 51); la inadecuación de la disposición adicional de la Ley 2/2012 al contenido esencial y eventual que es propio de una ley de presupuestos; o la vulneración por la disposición adicional citada del principio de seguridad jurídica. Téngase en cuenta, además, que previamente a la sentencia del Tribunal Supremo que nos ocupa se habían dado por el Tribunal Constitucional diversas sentencias que aclaraban varias de las cuestiones aquí tratadas (tales como la Sentencia 99/2016, de 25 de mayo, recurso de inconstitucionalidad 1743-2013) e incluso resolvían situaciones análogas a la del País Vasco, esto es, el establecimiento de la jornada de trabajo en treinta y cinco horas semanales en Castilla-La Mancha (Sentencia 158/2016, de 22 de septiembre de 2016, recurso de inconstitucionalidad 2165-2016, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 7/2015) o Andalucía (Sentencia 142/2017, de 12 de diciembre, recurso 3719-2017, en relación con el Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía).

Núm. 14 zk./2018. Págs. 108-115 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

II. Proceso de selección: acreditación de méritos y subsanación

En este apartado recogemos una sentencia que se ocupa de la cuestión de la acreditación de méritos y del mecanismo de la subsanación en el marco de un proceso de selección. Esta sentencia nos ilustra sobre qué tipo de defectos son subsanables y establece las consecuencias del incumplimiento por la administración del deber de requerimiento al interesado para que proceda a la subsanación, habida cuenta del silencio del precepto de referencia sobre estos extremos (art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en la actualidad, en similares términos, se expresa el art. 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Como es conocido, la Jurisprudencia mantuvo hace ya muchos años la consideración de que la subsanación no resultaba aplicable a los procedimientos selectivos (con argumentos tales como que estos procedimientos no se inician a instancia del interesado —la subsanación está pensada para los casos de iniciación a instancia del interesado— o que se rigen por las bases de la convocatoria —las bases suelen establecer un plazo determinado para presentar la documentación que acredite los méritos de los aspirantes, por lo que el otorgamiento por el tribunal de un plazo supletorio alteraría dichas bases—). Superada esa concepción limitativa de la aplicación de la subsanación, queda el interrogante de su ámbito concreto de utilización, puesto que tampoco parece admisible su uso para suplir, por ejemplo, la falta absoluta de presentación de la documentación justificante de los méritos en el plazo establecido para ello, tratándose, más bien, de un mecanismo para la corrección de deficiencias de un documento o la omisión de un dato en el documento o un error en el mismo.

Veamos, pues, cómo se desarrolló el caso del que nos ocupamos. Una aspirante presentó en su momento una reclamación contra la puntuación provisional del concurso de méritos, solicitando que se le puntuaran unos méritos que no habían sido tomados en cuenta y valorados por el tribunal de la convocatoria, entre ellos, el máster, impartido por la Universidad de Barcelona, correspondiente al Curso 2008-2009. Como la Administración no atendió su reclamación respecto de ese máster al publicar las listas definitivas del proceso selectivo ni al resolver el recurso de alzada, la interesada interpuso recurso contencioso-administrativo.

El Tribunal Superior de Justicia admite la valoración del máster (sentencia de 5 de junio de 2015, Sección 4.ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; recurso número 446/2013), al considerar que la decisión de la Administración que desoía a la aspirante se apoyaba en unos criterios sorpresivos fijados por el Tribunal (las bases no decían nada sobre cómo deberían justificarse los méritos y el Tribunal calificador abrió un plazo de diez para que los aspirantes que hubieran superado la oposición presentaran la documentación acreditativa de los mismos en la forma exigida) y que, en todo caso, si a la vista del certificado aportado para su acreditación la Administración demandada entendía que no era suficiente debía haber requerido a la recurrente para que solicitase las aclaraciones oportunas de la Universidad. La sentencia del tribunal catalán señala que una interpretación conjunta de las bases de la convocatoria lleva a la conclusión de que el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad exigían al Tribunal calificador abrir un periodo de subsanación, puesto que no existe un modelo de certificación en las bases de la convocatoria y la subsanación de defectos es también aplicable a esta fase del proceso selectivo —siguiendo para ello el criterio establecido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de enero de 2014, recogiendo otros pronunciamientos de la misma Sala, con cita expresa de la Sentencia de 14 de septiembre de 2004 en relación con la aplicación del artículo 71 de la Ley 30/92—. Con todo, en el caso presente no resultaría siquiera necesaria la subsanación, ya que en el proceso había quedado suficientemente acreditado que la recurrente estaba en posesión del mérito cuestionado, por lo que procede tan solo retrotraer el procedimiento al momento anterior de aprobación de la lista definitiva, a los efectos de que sea incluida en la puntuación de la actora la atribuida al máster.

Contra la referida sentencia el Instituto Catalán de la Salud interpuso recurso de casación por infracción del artículo 14 del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, e infracción del artículo 71 de la Ley 30/1992. En el primer caso, porque la sentencia recurrida admite la valoración del curso acreditado con una mera certificación que no es el equivalente al Título (entendido por la administración recurrente como única justificación oficial de que se ha realizado el curso y se ha alcanzado el mérito en una determinada fecha) y en el segundo, porque la sentencia defiende su aplicación al caso, pero parte de un presupuesto erróneo (el documento presentado no era el requerido y no adolecía de ningún defecto).

Núm. 14 zk./2018. Págs. 108-115 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

El Tribunal Supremo en *sentencia de 20 de marzo de dos mil dieciocho* (448/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso número 2848/2015), por su parte, reconoce el derecho de la recurrente a que se le valore el Màster en Infermeria d'Urgències Hospitalàries con la puntuación que le corresponda de acuerdo con las bases de la convocatoria y a que se modifique la puntuación que obtuvo en la convocatoria, con todos los efectos legales que proceda, en especial su incidencia en la lista final de clasificación para la cobertura de las plazas vacantes.

El Supremo entiende que ninguno de los dos motivos citados puede prosperar. En cuanto a la primera cuestión, la convocatoria dispuso que se valoraría como mérito la formación de postgrado y de perfeccionamiento profesional. Lo que se ha de valorar en una convocatoria no es la posesión del título sino la posesión del mérito. Otra cuestión es cómo se acredita documentalmente dicho mérito. Y aquí, la Administración ha de respetar la autonomía y competencia de las instituciones públicas, en este caso reflejada en la normativa (el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto) que prevé la expedición de las certificaciones provisionales que hacen la vez de título de forma temporal mientras no se expida el mismo. Sobre la necesidad de acreditar el pago de las tasas y de haber solicitado la expedición del título, queda acreditado en autos que la Universidad de Barcelona no exige el pago de tasa específica alguna por la expedición del título de máster, sino que en el precio del curso está incluida la expedición del título. De manera similar trata la cuestión de la firma por el Rector (exigible para el título, y que no aparece en el certificado provisional, ya que el Rector no era el competente para expedirlo). Señala el alto Tribunal que si a la vista del certificado provisional aportado por la recurrente (emitido por otra administración pública), la administración demandada entendía que no era suficientemente explicativo debía haber requerido a la recurrente para que solicitase las aclaraciones oportunas de la Universidad de Barcelona. Recuérdese que la subsanación está recogida en la ley como un deber de la Administración.

En relación con la necesidad de acreditar que el mérito se había obtenido antes de finalizar el plazo para presentar las solicitudes de participación, el certificado provisional acreditaba su realización y superación en los términos previstos por la convocatoria. En efecto, aunque en el certificado provisional no se indicaba la fecha en que se había superado el curso, sí constaba que el citado máster se había desarrollado en el curso 2008-2009 y que se había realizado y superado en el momento en que se expidió la certificación, luego cabía presumir que al tiempo de publicarse la convocatoria se estaba en posesión del mérito. En cualquier caso, si la Administración entendía que el contenido de la certificación provisional no acreditaba suficientemente el momento en que se había obtenido el mérito, también debía ofrecerse el plazo de subsanación del artículo 71 de la Ley 30/1992.

Los documentos públicos universitarios aportados a lo largo del litigio y el expediente administrativo llevan a la conclusión de que si la administración hubiera aplicado el art. 71 de la Ley 30/1992 no solo hubiera permitido a la actora justificar todas aquellas dudas o cuestiones que se planteó el tribunal calificador, sino que se hubiera dado pleno respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En resumen, «el mérito estaba suficientemente acreditado desde el principio y solamente se trataba de completar o integrar en aspectos no sustanciales su justificación y no de presentarlo ex novo. Por tanto, se dan en este caso las circunstancias consideradas por reiterada jurisprudencia [sentencias n.º 16/2017, de 10 de enero (casación n.º 1123/2015); n.º 1142/2016 de 19 de mayo (casación n.º 1328/2015); sentencia de 18 de abril de 2016 (casación n.º 645/2015); sentencia de 8 de febrero de 2016 (casación n.º 4202/2014), entre las más recientes] para que la Administración ofrezca a los interesados la posibilidad de subsanar defectos o insuficiencias no sustanciales» (FD 3).

En cuanto a la posible infracción del artículo 71 de la Ley 30/1992 que afirma el segundo motivo de casación, no hay tal, porque cada uno es libre de alegar los méritos que considere convenientes en un proceso selectivo, los cuales se deberán justificar debidamente; por tanto, si el tribunal consideró insuficiente en este caso la acreditación relativa al curso de postgrado se debió requerir a la aspirante para que lo subsanara.

III. Derechos retributivos: premios de jubilación

En este apartado recogemos una sentencia que se ocupa de los denominados premios de jubilación, en el marco de la administración local canaria. Se trata de una cuestión que toca varias materias, tales como los derechos retributivos, la previsión social y la finalización de la condición de funcionario —en este caso, a consecuencia de la jubilación de un funcionario— y la negociación colectiva —sus posibles materias objeto de negociación—. Hablaremos, por tanto, de la natura-

leza de los premios de jubilación y de la licitud de su establecimiento por la negociación colectiva.

En cuanto a la descripción del supuesto, en abril de 2011 el pleno del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos aprobó un acuerdo sobre condiciones de trabajo, retribuciones y prestaciones sociales de su personal funcionario. El acuerdo era fruto de la negociación con el personal del citado ayuntamiento tinerfeño.

La decisión del pleno fue objeto de recurso contencioso-administrativo (recurso n.º 1/2014). La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife se pronunció sobre el mismo y anuló algunos de los preceptos del acuerdo municipal. En concreto, la sentencia dejó sin efectos, de entre todo su contenido, los artículos que se referían a las siguientes materias: jornada laboral y horario de trabajo; vacaciones; complemento de sueldo por baja por incapacidad laboral; permiso por traslado de domicilio y permiso por cuidado de familiar; permisos por conciliación de la vida personal, familiar, laboral y por violencia de género; y dietas de desplazamiento.

El Ayuntamiento de Icod de Los Vinos no recurrió en casación el pronunciamiento judicial adverso sobre los aspectos señalados, por lo que ha de entenderse consentido y queda consiguientemente fuera de la consideración del Tribunal Supremo en la sentencia que comentamos.

Ahora bien, la parte del acuerdo referida a los premios por jubilación —previstos en los artículos 21 y 22 del acuerdo— no fue cuestionada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia. En efecto, el órgano judicial desestimó el recurso contencioso-administrativo sobre este extremo, y señaló que seguía en este punto una sentencia de instancia previa (recurso n.º 120/2014), en la que modificaba su anterior criterio: previamente consideraba que los premios por jubilación revestían naturaleza retributiva, y ahora establecía que se trataba en realidad de medidas adoptadas dentro del campo de la acción social, en concreto, una ayuda ante la pérdida de ingresos que supone la jubilación, sea voluntaria, sea forzosa.

Las razones que justificaban este pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia canario las tomaba de la sentencia precedente citada; de hecho, se recogían literalmente sus palabras: «El premio por jubilación forzosa no es sino una mejora voluntaria en las prestaciones por jubilación (artículo 39 del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio), que puede ser pactado en el marco de la negociación colectiva al amparo del artículo 37.1 e) del Estatuto Básico del Empleado Público, que se refiere a «los planes de Previsión Social Complementaria», y apartado g) «los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas». No hay ninguna razón para hacer una interpretación restrictiva de estos preceptos, excluyendo la posibilidad de establecer regímenes de previsión social complementarios, y diferenciando en esto el régimen de los funcionarios de aquél de los empleados laborales de las Administraciones Públicas». Y continúa la cita de la sentencia: «Si estos preceptos amparan con carácter general la posibilidad de negociación sobre las pensiones de jubilación de los funcionarios, dentro del marco legal, no puede sostenerse la vigencia de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, sobre creación de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración local, según la cual «Las Corporaciones Locales no podrán en lo sucesivo conceder aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión de sus funcionarios. Serán nulos los créditos que se concedan con infracción de este precepto y su pago engendrará las responsabilidades pertinentes». Esta disposición, que no forma parte estrictamente del régimen jurídico de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración local, no podía ser modificada por el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, al amparo de la habilitación recibida por la disposición transitoria tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, que autorizó «al Gobierno para que proceda a la integración del colectivo incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración local, en el Régimen General de la Seguridad Social», por impedirlo el principio de jerarquía normativa. Pero a partir del Estatuto Básico del Empleado Público no cabe duda de que debe considerarse derogada por contradecir la regulación específica sobre materias que pueden ser objeto de negociación colectiva con los funcionarios públicos».

El Gobierno de Canarias preparó recurso de casación contra la citada sentencia, que fue inadmitido por la Sala de Santa Cruz de Tenerife por diligencia de ordenación de 16 de marzo de 2015. Recurrida en reposición la referida diligencia, por auto de 15 de junio de 2015, la Sala de instancia acordó dejar sin efecto la citada diligencia y tener por preparado el recurso, ordenando, por diligencia de ordenación de 18 de junio de 2015, el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

En octubre de 2015 el Gobierno de Canarias interpuso el recurso anunciado, que articuló en un único motivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Procesal Contenciosa, por infracción de la normativa estatal, así como de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. En concreto, el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, el artículo 153 del Texto

Núm. 14 zk./2018. Págs. 108-115 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el artículo 1.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, según se señalaba «en cuanto establece que los funcionarios de las Corporaciones Locales solo serán remunerados por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, precepto que pese a haber sido derogado por el artículo 22 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, conforme a su disposición final cuarta, número 2), continúa vigente hasta que las Comunidades Autónomas dicten sus leyes de desarrollo. Y todo ello, puesto a su vez en relación con el artículo 37 de la Ley 7/2007, por afectar a materias no transigibles para el órgano administrativo que las ha suscrito».

Es decir, según el gobierno canario, de los preceptos citados resulta que los funcionarios de las corporaciones locales solo serán remunerados por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública; este artículo, explica el recurrente, pese haber sido derogado por el artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público, continúa vigente, según su disposición final cuarta, n.º 2, hasta que por la Comunidad Autónoma se dicte la ley de desarrollo. También se nos dice que todo ello ha de ser puesto en relación con el artículo 37 del Estatuto Básico porque afecta a materias no transigibles para el Ayuntamiento.

Explica el recurrente que los premios de jubilación no son una medida asistencial sino una gratificación de naturaleza retributiva y que, en consecuencia, ha de estar sometido al régimen jurídico propio de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas establecido por normas básicas estatales.

Añade el escrito de interposición que las medidas asistenciales responden a situaciones de infortunio o a estados de necesidad concretos que suelen originar pérdida de ingresos o exceso de gastos; la jubilación, en cambio, no es una contingencia sino una causa de extinción de la relación de servicio que viene, además, acompañada de un régimen especial de protección social.

Sentadas estas premisas, el escrito de interposición indica que el régimen retributivo de los funcionarios de la Administración local se halla en los preceptos que considera infringidos por la sentencia, al no aplicarlos. Y en ellos, subraya, no tienen encaje los premios de jubilación. Se trata, prosigue, de una remuneración diferida que ha de considerarse ilegal a la vista de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo segundo, del Real Decreto 861/1986, además de la prohibición de recibir ingresos atípicos que reiteran las Leyes de Presupuestos.

El escrito de interposición se extiende sobre la regulación de la jubilación de los funcionarios locales y sobre la posibilidad de que lo hagan anticipadamente en las condiciones establecidas legalmente. También alude a la previsión de premios de jubilación por la disposición adicional n.º 21 de la Ley 30/1984, añadida por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, y destaca que solamente cabe contemplarlos a título excepcional en el marco de un programa de racionalización o adecuación de recursos humanos en función de las necesidades de cada corporación. Y nada de esto sucede, se nos dice, en el caso del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos. Además, señala que considerar disconforme a Derecho el premio de jubilación no va contra el artículo 37.1 g) del Estatuto Básico del Empleado Público, puesto que los ayuntamientos carecen de competencia en materia de clases pasivas. Tras citar diversas sentencias de esta Sala y de Tribunales Superiores de Justicia, se nos dice que la de Santa Cruz de Tenerife de 25 de junio de 2014 (recurso n.º 251/2013), en un supuesto idéntico, considera retribución el premio de jubilación, y que en el mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Las Palmas de Gran Canaria en la sentencia de su Sección Primera n.º 213, de 14 de septiembre de 2015.

En cuanto a la respuesta del ayuntamiento de Icod de Los Vinos, en su oposición señala que coincide con la sentencia recurrida en que el premio de jubilación no es para la jurisprudencia, de acuerdo con la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de los Contencioso-Administrativo el 20 de diciembre de 2013 en el recurso casación n.º 7064/2010, una gratificación de naturaleza retributiva, sino una medida de carácter asistencial.

El Ayuntamiento de Icod de Los Vinos argumenta que la cobertura jurídica del premio de jubilación no es nueva, sino que se encuentra en preceptos que tuvieron larga vigencia, como el artículo 67.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y el artículo 32.k) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, además de en el vigente artículo 37.e), g) e i) del Estatuto Básico del Empleado Público.

Asimismo, el escrito de oposición del Ayuntamiento señala que la sentencia impugnada no es la única que considera conforme al ordenamiento jurídico la previsión de medidas como la controvertida, y reproduce parte de los fundamentos de derecho de la sentencia ya citada del Supremo de 20 de diciembre de

2013 (casación n.º 7064/2010). A continuación, afirma que todos los motivos alegados por el Gobierno de Canarias se refieren o están fundamentados en interpretaciones de la normativa aplicable recogidas en sentencias dictadas no sólo con anterioridad a la del Tribunal Supremo (la de 20 de diciembre de 2013), sino también a prestaciones distintas de los premios de jubilación; y que lo mismo sucede con las que se citan de Salas de diferentes Tribunales Superiores de Justicia.

Finalmente reproduce la fundamentación de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2013 para mantener que medidas como las previstas en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de 26 de abril de 2011 «constituyen de manera evidente una prestación económica del Ayuntamiento que está destinada a atender determinadas necesidades y no son una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica; y, por ello, no cabe atribuir a estos desembolsos la consideración de «retribuciones» sino calificarlos de medidas asistenciales (...) [que] no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad».

El Tribunal Supremo en *sentencia de 20 de marzo de dos mil dieciocho* (459/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso número 2747/2015) resuelve la cuestión en términos favorables para el Gobierno canario. Para ello, en primer lugar, recuerda una sentencia del Tribunal Supremo (la dictada en el recurso n.º 120/2014, el 29 de diciembre de 2014) que ciertamente admite la posibilidad de negociar cuestiones referidas a los funcionarios jubilados a la vista del artículo 37.1 g) del Estatuto Básico del Empleado Público; también señala que, si bien toda medida de acción social tiene un coste económico, esa circunstancia no significa que deban todas ser consideradas retribuciones ya que su justificación y su régimen de devengo son muy diferentes; dice que no cabe atribuir a estos desembolsos la consideración de retribuciones pues se trata de medidas asistenciales que «no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad». Ahora bien, en esa ocasión el Tribunal Supremo se pronunció sobre varias medidas de diferente naturaleza, sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno.

En cambio, con anterioridad la misma Sección había hecho pronunciamientos expresamente dirigidos a los premios de jubilación y había señalado que no son conformes a Derecho. Así, la de 9 de septiembre de 2010 (casación n.º 3565/2007), con cita de las anteriores de 18 de enero de 2010 (casación n.º 4228/06) y de 12 de febrero de 2008 (casación n.º 4339/2003) ha dicho que esos premios infringen la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/86 y la disposición final segunda de la Ley reguladora de las bases de régimen local, y no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atienden a los supuestos previstos en el precepto (pues no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1984, y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local). Como complemento, se recuerda la sentencia de 20 de diciembre de 2013 (casación n.º 7680), donde no están excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados; asimismo, reitera que toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones.

Consecuentemente entiende la Sala que los premios de jubilación previstos en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de 26 de abril de 2011 del pleno del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos no son medidas asistenciales, sino que se trata de remuneraciones, distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Establece que: «Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcionarial cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales —esto es, determinantes de una situación de desigualdad— sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcionarial, por lo demás no específico del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos sino común a toda la función pública, una gratificación» (FD 4). En definitiva: «Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los preceptos invocados por el Gobierno de Canarias: los artículos 93 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986» (FD 4). Por tanto, el motivo de casación debe ser estimado y la sentencia recurrida anulada.

IV. Procedimiento disciplinario: caducidad del procedimiento

En este último apartado recogemos la crónica de un recurso contencioso-administrativo, interpuesto contra una resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 29 de octubre de 2015, la cual desestimaba el recurso de alzada que había sido presentado frente a una sanción de fecha 8 de junio de 2015, dictada por el presidente de dicho órgano.

En efecto, el presidente del Tribunal de Cuentas impuso a la recurrente una sanción de suspensión de funciones por período de dos meses como autora de una falta disciplinaria grave del artículo 7.1.1) del Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, consistente en el incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.

El único motivo que invoca en el recurso la funcionaria sancionada es la caducidad del expediente disciplinario, puesto que este se había sido iniciado por resolución de 11 de septiembre de 2014 y la resolución sancionadora dictada el día 8 de junio de 2015 se le había notificado dos días más tarde. La recurrente señala en su alegato que ha trascurrido el plazo de 6 meses establecido en el artículo 44.2.º de la Ley 30/1992, el cual lo considera de aplicación supletoria al régimen jurídico de los funcionarios públicos, citando en su apoyo varias sentencias del Tribunal Supremo.

Por parte del Tribunal de Cuentas se presentó escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, se solicitaba que no se admitiera el recurso contencioso-administrativo o, subsidiariamente, se desestimara.

El Tribunal Supremo en *sentencia de 20 de marzo de dos mil dieciocho* (449/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso número 308/2016) resuelve la plena estimación del recurso. En primer lugar, respecto a la causa de inadmisión opuesta por la administración —por considerar que la alegación de la caducidad del expediente no se había planteado en el recurso administrativo de alzada e integraba una cuestión nueva— el alto Tribunal señala su rechazo frontal, puesto que el artículo 56.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala que «podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración». Acompaña a su rechazo la cita de sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, respecto de la caducidad, el Tribunal Supremo establece que la resolución sancionadora se notificó una vez trascurridos nueve meses de la incoación y, por tanto, se superó el plazo de seis meses que se establecía en el artículo 42.2 (plazo máximo para notificar la resolución expresa), en relación con el 44.2 (falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, en concreto, los que se ejerciten potestades sancionadoras), ambos de la entonces vigente Ley 30/1992. La aplicación al caso de esos dos artículos no cabe discutir a la vista de la reiterada doctrina jurisprudencial: efectivamente el artículo 127.3 de la Ley 30/1992 excluye del ámbito disciplinario del personal al servicio de la administración «las disposiciones de este Título», esto es, las comprendidas en el título IX de la Ley 30/1992 bajo la rúbrica «De la potestad sancionadora» (artículos 127 a 138). Sin embargo, ello no impide la aplicación en el ámbito disciplinario, siquiera con el carácter de norma supletoria, los preceptos relativos a la caducidad, pues no forman parte del título IX.

Como comentario final, señalemos, por una parte, que las disposiciones sobre caducidad de la Ley 30/1992 encuentran su equivalente en la vigente Ley 39/2015 y se expresan en similares términos, y, por otra, que el artículo concordante con el artículo 127 de la Ley 30/1992, esto es, el artículo 25 de la Ley 40/2015, señala que las disposiciones referidas a los principios de la potestad sancionadora recogidas en dicha ley (artículos 25 a 31) sí se extienden al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio, en el marco del deseo del legislador por simplificar la actividad administrativa y establecer el procedimiento sancionador como mero procedimiento administrativo común con especialidades.



BIBLIOGRAFIA AUKERATUA/
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA



Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J.L. (2018): Aprender en las organizaciones de la era digital. (Errezentsioa / Recensión) (Joaquín Gairín Sallán)

Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2018) (2018): La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración. (Errezentsioa / Recensión) (Adela Mesa del Olmo)

Novedades bibliográficas

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA/
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

Joaquín Gairín Sallán
Doctor en Ciencias de la Educación
Universidad Autónoma de Barcelona
joaquin.gairin@uab.es

Adela Mesa del Olmo
Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
adela.mesa@ehu.eus

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)

Aprender en las organizaciones de la era digital

Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J.L. (2018). *Aprender en las organizaciones de la era digital*. Barcelona: UOC.

Los entornos digitales han dejado de estar acotados a pantallas, sean de ordenador o de móvil, pasando a estar presentes en múltiples dispositivos interconectados y en una gran diversidad de ámbitos por donde las personas transitan por razones personales, profesionales o sociales. En este contexto, una parte importante de nuestras organizaciones se han visto obligadas a adaptarse a la denominada transformación digital, para encajar y sobrevivir en una realidad cada vez más dinámica y exigente.

En última instancia, la transformación organizativa es también una transformación de las personas que la protagonizan, que han asumido su papel central por la vía de los hechos. La sociedad del conocimiento ha reconocido el rol central de las personas que, portadoras de un bagaje de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas por múltiples vías, pueden transformar realidades profesionales y organizacionales.

El protagonismo mencionado hace más libres a las personas, pero, a la vez, les exige una mayor implicación en los contextos donde se sitúan y, entre ellos, en las organizaciones donde trabajan. Si, recientemente, se hablaba de un aprendizaje personal y permanente que hay que mantener actualizado, ahora también se pide intervenir proactivamente para lograr que el conocimiento personal y colectivo se convierta en una herramienta auténtica para la mejora y la aportación de valor a las organizaciones.

La obra «Aprender en las organizaciones de la era digital» da respuesta, precisamente, al reto del que

Núm. 14 zk./2018. Págs. 118-129 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

hablamos. De una forma sistemática y estructurada aborda temas clave para las organizaciones que se actualizan y no quieren ser anacrónicas respecto al tiempo en el que se sitúan. También repara en el conjunto de elementos que configuran los nuevos escenarios de aprendizaje ricos en estímulos y que, al mismo tiempo, son palanca para motivar el desarrollo constante de los profesionales y de las organizaciones. Los autores acertadamente van más allá de la visión restringida del aprendizaje asociada a una formación que ya es tradicional, por mucho que se haya modificado con algún aporte de la tecnología o se haya acogido a la última moda de entregar contenidos en formatos más arriesgados o sorprendentes.

Estamos delante de una contribución rigurosa y consistente, como lo evidencian los numerosos trabajos que han revisado los autores y lo acreditan las aportaciones del panorama internacional más actualizadas de las que parten.

El punto de partida de la propuesta es un análisis sobre la realidad actual, haciendo referencia a la posformación y al desajuste entre las personas y la organización. Pero, quizá, el mayor interés reside en el análisis que se hace de las barreras generadas frente al cambio de paradigma en términos de aprendizaje; a veces, más cognitivas que reales. Paradójicamente, y pese a la investigación acumulada en la academia sobre la obsolescencia de las metodologías transmisoras, todavía siguen preponderando. Por eso, es de agradecer que Martínez y Muñoz hagan un fino análisis sobre lo que representan las resistencias. Lo más positivo es el buen diagnóstico que hacen de la mala situación del aprendizaje organizacional y que siempre es el principio de todo cambio.

A partir de estos capítulos iniciales, la obra gana en interés. Desde mi punto de vista, los tres capítulos siguientes aportan lo más substantivo puesto que abordan los pilares donde la formación y el aprendizaje se están moviendo en las organizaciones más punteras; aquellas que son espejo para otras y de las que el resto toma nota.

Primero, se centran en un aspecto fundamental de los nuevos entornos digitales: la autonomía y el empoderamiento de las personas para aprender permanentemente, conectándose al entorno profesional e integrando aprendizaje y trabajo en un mismo proceso. En las nuevas organizaciones, en terminología *milenialista*, los valores vinculados con la retención del talento y el compromiso organizacional enlazan mejor con ofrecer proyectos de crecimiento personal y profesional, que no con una carrera profesional a la vieja usanza. No es posible afrontar la formación de los profesionales simplemente desde posiciones de tutelaje. La clave, como reflexionan los autores, está en conceder confianza y después apoyo y soporte. Haciéndolo así, se reducen las limitaciones al poder de las personas por impulsar su desarrollo profesional.

Y estos aspectos de mejora, que son también valores de autoexigencia y esfuerzo, solo pueden aflorar óptimamente con la complicidad de dos estructuras fundamentales en las organizaciones: la nueva función de los departamentos de formación y el nuevo papel de gerentes y directivos, que son abordados en sendos capítulos. Se presentan estrategias para la configuración de los departamentos de formación, así como para atender a sus nuevas funciones muy vinculadas a la dinamización de los aprendizajes y al desarrollo de los recursos humanos. También, se revisa el rol de los gerentes y directivos en el acompañamiento a los aprendizajes en forma de «coach», remarcado esta faceta de los directivos si quieren ser agentes de cambio y mejora en sus organizaciones, perspectiva nueva y de gran interés para organizaciones en transformación y transformadoras.

Pero Martínez y Muñoz van un paso por delante y en los tres siguientes capítulos nos dibujan prácticas y experiencias aplicadas donde la nueva perspectiva se hace realidad. Por derecho propio, y con el prestigio ganado durante décadas, reflejan las relevantes aportaciones que vienen desde el aprendizaje informal y, por ende, de las comunidades de práctica profesional. Pero, además, y en un capítulo notable, reparan en los modelos avanzados de aprendizaje en el puesto de trabajo tal y como es el caso del 70/20/10. No se trata de literatura sino de un análisis desde la realidad en lo que aportan y limitan cada una de las experiencias citadas.

Finalmente, los autores regalan una bola extra a los lectores con un capítulo último donde presentan una especie de guía útil e imprescindible para poner en marcha todas las estrategias y actuaciones que analizaron en capítulos anteriores. Los autores hablan de agenda para la transformación y es coherente con el título si consideramos que hacen propuestas concretas a partir de los análisis realizados en los anteriores capítulos.

Con todo, son más de 220 páginas de novedad y de interés, que condensan una parte del conocimiento acumulado por los autores y avalado por sus complementarias trayectorias profesionales que se han enriquecido al contrastar la práctica cotidiana ‘en el tajo’ con la «reflexión académica inspiradora».

Tenemos, por tanto, una aportación que combina adecuadamente la documentación más actual, la reflexión y la práctica profesional sobre el aprendizaje en las organizaciones. Sin duda, una obra de interés para

Núm. 14 zk./2018. Págs. 118-129 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

gerentes, directivos, responsables y gestores de formación, así como para formadores y otros profesionales interesados en la temática. Felicitamos por tanto a los autores y a la nueva aportación de la colección OuterEDU de la UOC, que mantiene el espíritu de acercarnos hacia nuevos modelos de formación más allá de los cánones habituales.

La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración

Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.

Las transformaciones en el campo de la Administración y la gestión pública en las dos últimas décadas están poniendo el foco de atención en el empleo público. Esta imagen, no es buena. Tanto en las encuestas de opinión (CIS, etc.), como en los medios de comunicación, como a través de blogs y otros canales, de analistas y expertos sobre el tema; la imagen negativa del funcionariado, de su organización y de su funcionamiento, es la que impera.

Dada esta situación, esta monografía pretende ofrecer un diagnóstico lo más detallado y completo posible, una valoración crítica y además —es de agradecer— una contribución señalando posibles pautas de transformación y mejora en el sistema de personal en las administraciones públicas.

El análisis de la situación que se describe en los primeros capítulos no deja indiferente al lector o lectora. El tono de estas primeras páginas (casi las 100 primeras) es casi apocalíptico; tal y como se anuncia en la cita de la portada («La Administración pública se juega en las próximas décadas su propia supervivencia. O se renueva institucionalmente de forma robusta y creativa o muere, desaparece»). En estos dos primeros capítulos se recogen afirmaciones demoledoras referidas a disfunciones que tienen que ver con el empleo público en España. Sin embargo, no es intención de los autores —tal y como interpreto yo— que «cunda el pánico» ya que además de realizar un diagnóstico muy «a corazón abierto» del empleo público en España, también aportan propuestas de solución y buenos argumentos para repensar el subsistema de personal en las administraciones públicas españolas.

Hay que reconocer que los dos primeros capítulos son muy duros, con afirmaciones que denotan situaciones de gran preocupación (¡casi de escándalo o denuncia!) respecto a la forma de ingreso en los sistemas de función pública en las distintas administraciones públicas de nuestro entorno (Estatal, autonómica y local). Los autores muestran crudamente muchas situaciones irregulares y dan a entender que lo irregular es lo habitual y el cumplimiento de los principios constitucionales (igualdad, mérito y capacidad) lo excepcional. La verdad es que las numerosas situaciones descritas producen cierta alarma.

Gran parte de la problemática que plantean los autores gira en torno al debate clásico acerca de la dualidad de regímenes jurídicos en el empleo público (funcionarial y laboral) y, por otro lado, al factor de la permanencia o inamovilidad de los empleados públicos o puesto vitalicio. Respecto al primero, nos encontramos ante una paradoja. La tendencia a la laboralización se ha entendido durante mucho tiempo como una búsqueda de mayor eficacia y eficiencia por parte de las Administraciones públicas para gestionar su subsistema de personal (dota de mayor flexibilidad que el sistema funcionarial, según se argumenta en repetidas ocasiones). Ciñéndonos a los datos, el reparto por régimen normativo de los empleados públicos en España es el siguiente: en la Administración del Estado, el 80% son funcionarios; en las Comunidades Autónomas, el 64,8% son funcionarios) y es en las entidades locales, donde hay mayor laboralización (solamente el 37,8% son funcionarios) (Parrado, 2017: 321). Ello indica que el empleo público en los ayuntamientos es fundamentalmente laboral. Adicionalmente, hoy en día, muchos expertos cuestionan que determinadas funciones de la administración que no implican el ejercicio de potestades públicas, ni autoridad, deban ejercerse por funcionaros públicos (Longo, Jiménez Asensio, Villoria, Ramió). Por tanto, la extensión de la laboralización (con condiciones laborales más flexibles) en detrimento de la funcionarización (más rígida y con mayores prebendas) parece lo deseable. Sin embargo, observamos que donde se dan más situaciones de politización de las estructuras administrativas (algunas derivadas en casos de corrupción) es en aquellos ámbitos ampliamente laboralizados: el ámbito local. Gran dilema.

Respecto a la permanencia o la temporalidad, prevalece la imagen de una gran permanencia de los empleados públicos frente al sector privado. En datos de 2016 (El País, 2/05/2016), en el sector laboral privado el 26,1% de los trabajadores y trabajadoras

no tienen un puesto fijo. Los autores indican que «La mayoría de los empleados públicos tiene una vinculación profesional con la Administración de carácter vitalicio» (p. 44). La temporalidad en el sector público ronda el 40% (*El Correo,* 3/04/2017). Los datos parecen contradecir la afirmación anterior de modo que sería deseable que los autores mostraran más datos contrastados para poder dilucidar cuál es el panorama real a este respecto. Puede ocurrir con esta idea como ocurrió con la percepción del número de funcionarios durante el siglo XX, independientemente del régimen político en el poder, la creencia de que el exceso de funcionarios siempre estuvo presente.

Tras los inquietantes dos primeros capítulos, el tercer capítulo («La estructura también existe: elementos estructurales que deben cambiar para una moderna gestión de recursos humanos») apunta ya algunas propuestas de cambio. En este caso, los autores dedican su atención a las propias estructuras administrativas y a proponer en dónde debe ubicarse la política de recursos humanos. En general, apuestan por una simplificación de las estructuras administrativas y por diseñar políticas de función pública específicas para cada tipo de organización administrativa de que se trate.

En el capítulo cuarto realizan una síntesis de los principales hitos normativos en la función pública española y cómo éstos han configurado a la misma; resaltando principalmente las deficiencias en tal proceso y finalizando en los enfoques más actuales de gestión por competencias y gestión integrada de recursos humanos.

En el capítulo quinto emerge de nuevo esa llamada de atención inicial acerca de la distorsión (cuando no quebranto) de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad dando como resultado situaciones manifiestas de irregularidades y, en muchas ocasiones (demasiadas), de corrupción en sentido pleno. Tratan, asimismo, al final del capítulo de aportar luz a la solución de esta situación o, al menos a paliarla en todo lo posible.

La evaluación del desempeño, uno de los hitos del EBEP (2007) que ha sido ninguneado por las diferentes administraciones públicas (Jiménez Asensio), es tratado en el capítulo sexto de forma muy extensa y completa. Puede pensarse que los autores quizás vean este instrumento como eje sobre el que hacer pivotar las transformaciones necesarias del empleo público (su apuesta por integrarlo en la cultura organizacional parece apuntar en este sentido).

La carrera profesional es tratada en el capítulo séptimo, también como hito del EBEP. En consonancia con su propuesta de simplificación organizativa y en contra de la hiper-inflación de órganos, que únicamente sirven —según exponen— para satisfacer las necesidades de los funcionarios, ponen el énfasis en el desarrollo de la carrera profesional horizontal, aunque sin olvidar la vertical.

Los dos últimos capítulos tratan de contextualizar el enfoque de la gestión de recursos humanos a los nuevos tiempos. Sobre sociedad del conocimiento se ha escrito y hablado mucho pero el mismo concepto ha ido transformándose. Hoy en día, adaptarse a una forma nueva de gestionar el conocimiento significa el manejo de las TICy, hoy en día el reto de todo lo relativo al Big data. Ni que decir tiene que con la presencia de estas nuevas herramientas todo proceso de toma de decisiones (también en el subsistema de personal) va a experimentar una transformación como no se ha conocido hasta ahora, Y a ello hay que sumar la robotización (por sustitución o suma —según Xavier Marcet en *La Vanguardia*, 13 de mayo de 2018—) de mano de obra (no solamente manual y de tareas repetitivas) también en las Administraciones públicas. Ello se verá facilitado por el masivo y cercano envejecimiento de los empleados públicos. Consecuencias de diverso tipo van a ir aflorando: descapitalización del empleo público por jubilación de un importante porcentaje de personal cualificado y gestión de mano de obra «robotizada», entre otros. Resulta curiosa la apelación de los autores al índice de felicidad y su relación con la motivación y el rendimiento de las personas. Terminan, finalmente, proponiendo medidas para paliar los efectos negativos que las masivas jubilaciones que se avecinan en nuestras plantillas pueden producir en el funcionamiento de los sistemas de personal.

No me queda sino recomendar vivamente la lectura de esta obra. Carles Ramió y Miquel Salvador cuentan con experiencia en las dos vertientes (en el estudio y en la gestión de personas en distintas organizaciones) y ello les permite realizar un diagnóstico de la situación actual del empleo público muy rico en casuísticas diferentes, sin perder la perspectiva global. Aunque el análisis que realizan pueda ser discutible en alguno de sus extremos (principalmente por algunas de las afirmaciones polémicas contenidas en los primeros capítulos) proporcionan un buen material (tanto para estudiosos como para los propios gestores) para actuar y poner remedio a muchos (o, al menos, a algunos) de los males que afectan al empleo público. Un gran mérito, sin duda.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 118-129 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Novedades bibliográficas

Acosta Vera, J. M. (2018). *Dirigir: liderar, motivar, comunicar, delegar, dirigir reuniones ...* Pozuelo de Alarcón (Madrid): Esic.

Adams, S. M. (2018). *Time for solutions!: overcoming gender-related career barriers*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Aguado, M., & Jiménez, A. (2017). *Empresas que dejan huella: Employer Branding en una sociedad conectada*. Córdoba: Almuzara.

Ahuja, V., & Rathore, S. (2018). *Multidisciplinary perspectives on human capital and information technology professionals*. Hershey: Information Science Reference.

Alles, M. (2017). *Comportamiento organizacional: cómo lograr un cambio cultural a través de gestión por competencias* (2.ª ed.). Buenos Aires (Argentina): Granica.

Altier, C., & Muller, J. L. (2018). *100 questions pour comprendre et agir: La mise en œuvre du mode projet.* Paris: AFNOR.

Amsbary, J. H., & Powell, L. (2018). *Interviewing in a changing world: situations and contexts* (Second ed.). New York: Routledge/Taylor & Francis Group.

Anderson, C. (2018). *Leading an HR transformation: a practical roadmap for aligning people strategies to business results* [Repurposing HR]. Alexandria, Va.: Society for Human Resource Management.

Asociación Española de Normalización. (2018). *UNE-ISO 31000:2018: Gestión del riesgo, Directrices*. Madrid: AENOR.

Asquerino Lamparero, M. J. (2018). *El régimen jurídico del período de prueba en el contrato de trabajo*. Albacete: Bomarzo.

Autier, F., & Ramboatiana, S. (2018). *Crise de motivation au travail? Rien d'anormal !: méthode pour se remotiver en 2e partie de vie professionnelle* (2e ed.). Le Mans: Gereso.

Autissier, D., Moutot, J., & Johnson, K. (2018). *L'innovation managériale*. Paris: Eyrolles.

Aznar, G., & Bléas, A. (2018). *99 idées pour trouver des idées tout seul, à deux ou à plusieurs!* Paris: Eyrolles.

Ballé, M. (2018). *La statégie lean: Créer un avantage compétitif, libérer l'innovation, assurer une croissance durable en développant les personnes*. Paris: Eyrolles.

Barski-Carrow, B. (2018). *When trauma survivors return to work: understanding emotional recovery* (Second ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.

Baylos Grau, A. (2018). *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*. Albacete: Bomarzo.

Becerra Traver, M. T., Dópido Tolosa, A., & Sánchez Herrera, S. (2018). *Manual de buenas prácticas para la iniciación en empleo ordinario con apoyo de trabajadores con discapacidad intelectual*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

Bellut, S. (2018). *Le grand guide du management de projet*. Paris: AFNOR.

Bélorgey, P. (2018). *La boîte à outils de la gestion du temps* (2e ed.). Malakoff: Dunod.

Bennett-Alexander, D., & Hartman, L. P. (2018). *Employment law for business* (Ninth ed.). New York, NY: McGraw-Hill Education.

Bergdahl, M. (2018). *Putting your employees first: the ABCs for leaders of generations X, Y, & Z*. Naperville, Illinois: Sourcebooks.

Berger, L. A., & Berger, D. R. (2018). *The talent management handbook, third edition: creating a sustainable competitive advantage by selecting, developing, and promoting the best people* (Third ed.). New York: McGraw-Hill Education.

Bériot, D. (2018*). Guide systémique du manager d'équipe: 40 situations managériales du quotidien.* Paris: Eyrolles.

Bernard, L. (2018). *Sémantique du management: Le pouvoir des mots dans la gouvernance*. Versailles: VA Press.

Berry, D., Cadwell, C. M., & Fehrmann, J. (2017). *50 actividades para desarrollar destrezas de coaching y mentoring en directivos* (2.ª ed.). Madrid: Ramón Areces.

Beyssade, S., & Sartre, V. (2018). *Je deviens fonctionnaire sans passer de concours! et si vous étiez l'un des 20000 fonctionnaires recrutés sans concours, ni diplôme?*. Malakoff: Dunod.

Bhattacharyya, D. K. (2018). *Statistical tools and analysis in human resources management*. Hershey: Business Science Reference.

Biederman, R., Petitti, P., & Maglathlin, P. (2018). *Reimagining work: strategies to disrupt talent, lead change, and win with a flexible workforce*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Black, K., Warhurst, R., & Corlett, S. (2018). *Identity as a foundation for human resource development*. New York; London: Routledge, Taylor & Francis.

Blumenthal, S., Wood, H., & Williams, A. (2018). *Assessing risk: a relational approach*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Bodenheimer, J. M. (2018). *HR Analytics: gestión de personas, datos y decisiones*. Barcelona: Marcombo.

Bourgeois, L. (2018). *La théorie du grain de sable ou l'art de neutraliser les casse-pieds en entreprise.* Strasbourg; Diateino.

Bourguignon, T. (2018). *Entreprises vers l'excellence: une méthodologie de la performance par le management agile*. Malakoff: Dunod.

Bourhis, A. (2018). *Recrutement et sélection du personnel* (3e édition). Montréal: Chenelière éducation.

Branson, D. M. (2018). *The future of tech is female: how to achieve gender diversity*. New York: New York University.

Bregman, P. (2018). *Leading with emotional courage: how to have hard conversations, create accountability, and inspire action on your most important work*. Hoboken: Wiley.

Brown, H., Dawson, N., & McHugh, B. (2018). *Psychology, emotions and intuition in work relationships: the head, heart and gut professionals*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Browne, S. (2018). *HR on purpose: developing deliberate people passion* (First Edition). Alexandria: Society For Human Resource Management.

Bush, M. C., & The Great Place To Work Resear. (2018). *A great place to work for all: better for business, better for people, better for the world* (First Edition). Oakland: Berrett-Koehler Publishers.

Byham, T., & Wellins, R. (2017). *Tu primer trabajo como líder*. L´Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Granica.

Cabane, P. (2018). *Manuel de gouvernance d'entreprise: Les meilleures pratiques pour créer de la valeur*. Paris: Eyrolles.

Cable, D. M. (2018). *Alive at work: the neuroscience of helping your people love what they do*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.

Cano Gómez, Á. P., & Lorán Herrero, M. D. (2017). *La comunicación audiovisual en la empresa: formatos, nuevas fórmulas y usos*. Barcelona: UOC.

Cañeque, M. (2017). *El nuevo liderazgo: 200 líderes reconocidos construyeron este exitoso estilo de conducción*. L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Granica.

Cardona Herrero, S. (2018). *Coaching en las organizaciones: una perspectiva desde la psicología social*. Pozuelo de Alarcón (Madrid): Esic.

Carlsson-Wall, M. (2018). *Accounting, innovation and inter-organisational relationships*. New York, NY: Routledge.

Carvajal, D. (2018). *Hire smart from the start: the entrepreneur's guide to finding, catching, and keeping the best talent for your company*. New York: Amacom.

Casemore, S. (2018). *The unstoppable organization: empower your people, engage your customers, and grow your revenue*. Wayne, NJ: Career Press.

Cast, C. (2018). *The right--and wrong--stuff: how brilliant careers are made and unmade* (First ed.). New York: PublicAffairs.

Castillo Blanco, F. A. (2018). *Remodelando el empleo público y la organización administrativa para garantizar el estado del bienestar*. Madrid: Iustel.

Cattan, M. (2018*). Guide des processus: Passons à la pratique! 3e édition entièrement révisée, conforme à la version 2015 de l'ISO 9001*. Paris: AFNOR

Chanlat, J. (2018). *Le management interculturel: Évolution, tendances et critiques*. Caen: EMS.

Charron, J. (2018). *Management: L'essentiel en fiches*. Malakoff: Dunod

Chastenet de Géry, G. (2018). *Le knowledge management: un levier de transformation à intégrer*. Louvain-la-Neuve: De Boeck.

Chau, N. H. (2018). *Contributions to the economics of international labor standards*. New Jersey: World Scientific.

Chavarría, M. Á. (2017). *Cómo enfocar los cambios: qué te mueve*. Pozuelo de Alarcón (Madrid): Esic.

Chavel, T. (2018). *Initiation au coaching: Être coaché, être coach, une initiation en 22 sessions*. Paris: Eyrolles.

Chella, G., Devarajan, H., & Rao, V. J. (2018). *HR hear and now: the making of the quintessential people champion*. Thousand Oaks: SAGE Publications India Pvt Ltd.

Christfort, K., & Vickberg, S. (2018). *Business chemistry: practical magic for crafting powerful work relationships*. Hoboken: Wiley.

Clark, T., & Hazen, B. (2018). *Business models pour les équipes: Voyez comment votre organisation fonctionne vraiment et quelle y est la place de chacun*. Montreuil: Pearson.

Clavé, C. (2018). *Agilité, management, accompagnement*. Paris: Les Editions du Panthéon

Cohen, A. (2018). *Counterproductive work behaviors: understanding the dark side of personalities in organizational life*. New York: Routledge.

Colan, L. J. (2018). *Engaging the hearts and minds of all your employees: how to ignite passionate performance for better business results*. New York: McGraw-Hill.

Colella, A., & King, E. (2018). *The Oxford handbook of workplace discrimination*. New York, NY: Oxford University Press.

Colin, F. (2018). *Droit de la fonction publique: Notion de fonction publique, carrière du fonctionnaire, droits et obligations du fonctionnaire*. 5e, à jour des dernières évolutions législatives et jurisprudentielles. Gualino: Issy-les-Moulineaux.

Colquitt, J., LePine, J. A., & Wesson, M. J. (2018). *Organizational behavior: improving performance and commitment in the workplace* (Sixth Edition). Dubuque: McGraw-Hill Education.

Combalbert, L. (2018). *Le management des situations de crise: anticiper les risques et gérer les crises* (4e ed.). Paris: ESF éditeur.

Conbere, J. P., & Heorhiadi, A. (2018). *The socio-economic approach to management: steering organizations into the future*. New Jersey: World Scientific.

Conley, C. (2018). *Wisdom at work: the making of a modern elder* (First ed.). New York: Currency.

Cradden, C. (2018). *A new theory of industrial relations: people, markets and organizations after neoliberalism*. New York; London: Routledge/Taylor & Francis Group.

Cuatrecasas. (2017). *Internet of Things y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

Cuenca Cervera, J. J., Antón Crespo, P., & Fariña Guillén, J. F. (2018). *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada: CEMCI.

Dasgupta, S., & Grover, P. (2018). *Optimizing millennial consumer engagement with mood analysis*. Hershey: Business Science Reference.

Davis, F. A. (2018). *Continuous improvement by improving continuously (CIBIC): addressing the human factors during the pursuit of process excellence*. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.

De Bono, E. (2018). *El pensamiento lateral: (manual de creatividad)*. Barcelona: Paidós.

Debande, J. (2018). *Ressources humaines*. Paris: Vuivert.

Dejoux, C., & Léon, E. (2018). *Métamorphose des managers à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle*. Montreuil: Pearson.

Dessler, G. (2018). *Fundamentals of human resource management* (Fifth Edition). New York: Pearson.

Di Marco, D., Munduate, L., Arenas, A., & Hoel, H. (2018). *¿Quién queda en el armario?: la experiencia de personas gais y lesbianas en el trabajo*. Madrid: Pirámide.

Diaz, L., & Rhodes, R. (2018). *Job satisfaction: influencing factors, gender differences and improvement strategies*. Hauppauge, New York: Nova Science Publishers, Inc.

Dietrich, A. (2018). *Management des compétences: Synthétique et opérationnel*. 4e ed. Paris: Vuivert.

Dilts, R., Mora, M., & Brasher, M. (2018). *Être coach: De la recherche de la performance à l'éveil*. Malakoff: Dunod.

Dogru, C. (2018). *Handbook of research on contemporary approaches in management and organizational strategy*. Hershey, PA: Business Science Reference.

Drucker, P. F. (2018). *Eficacia ejecutiva* (E. Valle Peñamil Trans.). Barcelona: Conecta.

Dulebohn, J. H., & Stone, D. L. (2018). *The brave new world of eHRM 2.0*. Charlotte, NC: Information Age Publishing Inc.

Durand-Mirtain, E. (2018). *Assistant.e.s et Office Managers, visez l'excellence. Avec 50 exercices et autodiagnostics*. Malakoff: Dunod.

Duséhu, B. (2018). Gagner en leadership: 7 ressources indispensables pour devenir un manager leader. 2e. 9782359535785

Eddy, W. A. (2018). *5 Types of People Who can Ruin Your Life: identifying and Dealing with Narcissists, Sociopaths, and Other High-Conflict Personalities*. New York: TarcherPerigee.

Elliott, G., & Corey, D. (2018). *Build it: the rebel playbook for world class employee engagement*. Hoboken: Wiley.

England, D. C. (2018). *The essential guide to handling workplace harassment & discrimination* (4th ed.). Berkeley, California: Nolo.

Erikson, T. (2017). *El hombre que estaba rodeado de idiotas: cómo entender a aquellos que no podemos entender* (N. Sanz González Trans.). Barcelona: Aguilar.

Erro Garcés, A. (2017). *Manual de casos de empresa: estrategia, personas y procesos en organizaciones reales*. Alcorcón (Madrid): Sanz y Torres.

Escudero Prieto, A., dir. (2018). *Los nuevos perfiles del estado social: la promoción del empleo de los trabajadores jóvenes y maduros*. Madrid: Reus.

Esteban Navarro, M., & García Madurga, M. Á. (2018). *Inteligencia competitiva y dirección de empresas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Evenson, R. (2018). *Customer service training 101: quick and easy techniques that get great results* (Third ed.). New York: AMACOM, American Management Association.

Falcone, P. (2018). *96 Great Interview Questions to Ask before You Hire* (Third ed.). New York: Amacom.

Falcoz, C. (2018). *L'égalité femmes-hommes aut travail: Perspectives pour une égalité réelle*. Caen: EMS.

Ferrer López, M. Á. (2018). *Cómo confeccionar nóminas y seguros sociales 2018* (31.ª ed.). Barcelona: Deusto.

Ferrett, S. K. (2018). *Peak performance: success in college and beyond* (Tenth ed.). New York: McGraw-Hill Education.

Fineman, M., & Fineman, J. W. (2018). *Vulnerability and the legal organization of work*. London; New York: Routledge.

Finnegan, R. P. (2018). *Raise your team's employee engagement score: a manager's guide*. New York: American Management Association, AMACOM.

Flinn, K. (2018). *Leadership development: a complexity approach* (1 Edition). New York: Routledge.

Fogarty, A. A., & Zheng, L. (2018). *Gender ambiguity in the workplace: transgender and gender-diverse discrimination*. Santa Barbara, California: Praeger.

Folger, J. P., Poole, M. S., & Stutman, R. K. (2018). *Working through conflict: strategies for relationships, groups, and organizations* (8th ed.). New York; London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Fondevila Antolín, J. (2018). *Manual para la selección de empleados públicos* (2.ª ed.). Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

Foucault, C. d., & Pouydesseau, B. (2018). *50 erreurs à éviter pour trouver un job*. Paris: Eyrolles.

Fried, B., & Fottler, M. D. (2018). *Fundamentals of human resources in healthcare* (Second ed.). Chicago, Illinois; Washington, DC: Health Administration Press HAP; Association of University Programs in Health Administration AUPHA.

Fuentetaja Pastor, J. Á., & Gil Franco, A. J. (2018). *La configuración de la relación jurídica de los empleados públicos locales: situaciones administrativas, vacaciones, permisos y licencias*. Granada: CEMCI.

Fugini, M., Maggiolini, P., Pagani, D., & Salvador Vallés, R. (2018). *Sistemas y tecnologías de la información en las organizaciones*. Madrid: Pírámide.

Furnham, A., & MacRae, I. (2018). *Myths of work: the stereotypes and assumptions holding your organization back*. London; New York: Kogan Page.

Gagnon, M., & Beaudry, C. (2018). *Études de cas en GRH, en relations industrielles et en management*. Caen: EMS.

García Izquierdo, A.L. (2017). *Ergonomía y psicosociología aplicada a la prevención de riesgos laborales.* Oviedo: Universidad de Oviedo

Garden, A. (2018). *How to resolve conflict in organizations: the power of people models and procedure* (1 Edition). New York: Routledge.

Gartland, T., & Sweeney, P. (2018). *Lead with heart: transform your business through personal connection*. Dallas, TX: BenBella Books, Inc.

Garzas Parra, J. (2017). *Peopleware y Equipos Ágiles: con prácticas de Management 3.0*. Madrid: 233 Grados de Ti.

Gentina, E., & Delecluse, M. (2018). *Génération Z: Des Z consommateurs aux Z collaborateurs.* Malakoff: Dunod.

Gibson, S., & Fernandez, J. (2018). *Gender diversity and non-binary inclusion in the workplace: the essential guide for employers*. London; Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Gilli, J. J. (2017). *Claves de la estructura organizativa*. L´Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Granica.

Girard, P. (2018). *Adieu les problèmes au travail!* Le Mans: Gereso.

Gómez Sáez, F. J. (2018). *Contratación laboral: manual. Certificados de profesionalidad: gestión integrada de recursos humanos*. Madrid: CEP.

Gorelli Hernández, J. (2018). *El tiempo flexible, la jornada irregular*. Madrid: Tecnos.

Goulston, M. (2018). *Talking to crazy: how to deal with the irrational and impossible people in your life*. New York, NY: AMACOM, a division of American Management Association.

Group for the Advancement of Psychiatry.Committee on Work and Organizations, & Brown, A. (2017). *Psychiatry of workplace dysfunction: tools for mental health professionals, managers, and employees*. New York, NY: Oxford University Press.

Guillén Ruiz, E. (2018). *Dirección de proyectos: la transformación digital, la innovación y el emprendimiento: project management, lean y six-sigma*. Santa Cruz de Tenerife: Guillén, Eduardo.

Guiomard, G., & Kroll, P. (2018). *Le guide des professionnels du recrutement* (9e ed.). Paris: les Éditions du Management.

Hadjadj, R. (2018). *Le leader 3.0: le digital au service des relations humaines*. Paris: AFNOR.

Healy, C. (2018). *Collaborative practice:an international perspective*. Milton Park, Abingdon, Oxon UK; New York, NY: Routledge.

Heinrichs, J. (2018). *Lo que Aristóteles, Licoln y los Simpson pueden enseñarte sobre el arte de la persuasión*. Barcelona: Empresa Activa.

Hemmer Gudme, Olaf de, dir. (2018). *Valeur(s) & management: Des méthodes pour plus de valeur(s) dans le management*. 2e revue et augmentée. Caen: EMS.

Henry, J., Eshleman, J., & Moniz, R. (2018). *The dysfunctional library: challenges and solutions to workplace relationships*. Chicago: ALA Editions, an imprint of the American Library Association.

Hernández Bejarano, M. (2017). *La protección sanitaria en los regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos*. Albacete: Bomarzo.

Hoevemeyer, V. A. (2018). *High-impact interview questions: 701 behavior-based questions to find the right person for every job* (Second ed.). New York: American Management Association.

Holiday, R. (2018). *L'obstacle est le chemin: De l'art éternelle de transformer les épreuves en victoires.* Paris: Alisio.

Hollenbeck, J. R., Noe, R. A., & Gerhart, B. A. (2018; 2019). *Human resource management: gaining a competitive advantage* (Eleventh Edition). New York, NY: McGraw-Hill Education.

Hougaard, R., & Carter, J. (2018). *The mind of the leader: how to lead yourself, your people, and your organization for extraordinary results*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.

Houver, N. (2018). *Le petit management: Les pratiques indispensables*. Ed. 2018. Malakoff: Dunod.

Hromas, R., & Hromas, C. (2018). *Einstein's boss :10 rules for leading genius*. New York: Amacom.

Iglesias Cabero, M., Corte Heredero, N., & Arastey Sahún, M. L. (2018). *Estatuto de los trabajadores: comentarios, concordancias, jurisprudencia e índice analítico* (13.ª ed.). A Coruña: Colex.

Information Resources Management Association. (2018). *Social media marketing: breakthroughs in research and practice*. Hershey: Business Science Reference.

Irwin, T. (2018). *Extraordinary influence: how great leaders bring out the best in others*. Hoboken: Wiley.

Jackson, S. E., Schuler, R. S., & Werner, S. (2018). *Managing human resources* (Twelfth ed.). New York: Oxford University Press.

Johnson, W. (2018). *Build an A-team: play to their strengths and lead them up the learning curve*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.

Jouas, M., & Doussot, O. (2018). *Communiquer en situation de crise: gérer l'urgence et l'émotion avec la process com* (2e ed.). Le Mans: Gereso.

Jullien, F., Gallerey, C., Kleinberg, C., & Topall, G. (2018). *Les 6 couleurs du manager: Managez selon votre personnalité... et celle des autres*. 2e ed. Louvain-la-Neuve: De Boeck.

Kallel, S., & Masselot, O. (2018). *Le leadership du coeur: les 4 postures des nouveaux leaders*. Le Mans: Gereso.

Kandula, S. R. (2018). *International human resource management*. Thousand Oaks: SAGE Publications India Pvt Ltd.

Kavanagh, M. J., & Johnson, R. D. (2018). *Human resource information systems: basics, applications, and future directions* (Fourth ed.). Los Angeles: Sage.

Kermode, J. (2018). *Employees in the workplace: a guide for employers*. London; Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Kerpen, C. (2018). *Work it: secrets for success from the boldest women in business*. New York: A TarcherPerigee Book.

Koehler, C. (2018). *L'écologie humaine en entreprise: Une stratégie d'entreprise humaine et positive*. Le Mans: Gereso.

Kotter, J. P. (2018). *Alerte sur la banquise: Réussir le changement dans n'importe quelles conditions*. 2e ed. Paris: Pearson.

Kreps, D. M. (2018). *The motivation toolkit: how to align your employees' interests with your own* (First Edition). New York: W. W. Norton & Company.

Kuhn, P. (2018). *Personnel economics*. New York: Oxford University Press.

Lauby, S. (2018). *The recruiter's handbook: a complete guide for sourcing, selecting, and engaging the best talent*. Alexandria, Virginia: Society for Human Resource Management.

Lawler, E. E., Boudreau, J. W., & University of Southern California.Center for Effective Organizations. (2018). *Human resource excellence: an assessment of strategies and trends*. Stanford, California: Stanford Business Books, an imprint of Stanford University Press.

Lazkano, E. (2017). *Comunicación emocional*. Madrid: LID.

Le Menn, N. (2018). *Libérez-vous des réflexes sexistes au travail: Une guide pratique pour s'en débarraser*. Malakoff: Dunod.

Lee, I. (2018). *Diverse methods in customer relationship marketing and management*. Hershey: Business Science Reference.

Lemaignan, Bernard, dir. (2018). *Directeur dans le social: Témoignages à plusieurs voix de directeurs d'ESMS*. Caen: Chronique sociale.

Leoncini, P. (2018). *Cómo motivar y comprometer a los empleados: una fábula que aborda las tres causas fundamentales de un trabajo infeliz*. Barcelona: Obelisco.

Lewi, G. (2018). *Branding management: Branding et e-branding: La marque, de l'idée à l'action*. 3e. ed. Paris: Pearson.

Liker, J. (2018). *Le modèle toyota: 14 principes qui feront la réussite de votre entreprise*. Montreuil: Pearson.

Linardi, A., & Cortina, M. (2017). *Marketing de recursos humanos: comunicaciones internas para la marca empleador*. L´Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Granica.

Liziard, S. (2018). *100 questions pour comprendre le bulletin de paie: Décrypter, analyser et expliquer un bulletin de paie*. 2e. ed. Le Mans: Gereso.

Lleó de Nalda, Á. (2018). *Dirección de personas*. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

London, M., & Diamante, T. (2018). *Learning interventions for consultants: building the talent that drives business*. Washington, DC: American Psychological Association.

López Martínez Julián, c., & López Egea, M., comp. (2017). *Los procesos de selección de personal en la Administración Pública: problemáticas jurídicas de los concursos y oposiciones*. Las Rozas (Madrid): Sepín.

López-Quesada, A. (2017). *Estrategias de diferenciación: desafío para un retail eficiente*. Pozuelo de Alarcón (Madrid): Esic.

Loscocco, K. A. (2018). *Race and work: persistent inequality*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Losey, M. R. (2018). *Touching people's lives: leaders' sorrow or joy*. Alexandria, VA: Society For Human Resource Management.

Lowery, Z., & Freedman, J. (2017). *Women's rights at work* (First Edition). New York: Rosen Publishing.

Luna Arocas, R. (2017). *Gestión del talento: de los recursos humanos a la dirección de personas basada en el talento DPT*. Madrid: Pirámide.

Lungu, V. (2018). *Gestion de la formation 2.0: Améliorer la performance des collaborateurs avec le learning management system*. 4e. ed. Le Mans: Gereso.

Lussier, R. N., & Hendon, J. R. (2018; 2019). *Human resource management: functions, applications, and skill development* (Third Edition). Thousand Oaks: SAGE Publications.

MacRae, I., Furnham, A., & Reed, M. (2018). *High potential: how to spot, manage and develop talented people at work*. New York: Bloomsbury Publishing Plc.

Madden, J. R. (2018). *Inter-organizational collaboration by design*. New York; London: Routledge/Taylor & Francis Group.

Madoz, J. P. (2018). *Les fondamentaux de l'audit qualité conforme à la NF EN ISO 9001:2015*. 2e ed. Paris: AFNOR.

Madrigal Torres, B. E. (2018). *Habilidades directivas* (3.ª ed.). Londres: McGraw-Hill.

Malleret, V., & Mendoza, C. (2018). *Coûts et management*. Malakoff: Dunod.

Mangot, M. (2018). *Le boulot qui cache la forêt: Et si vous repensiez la place du travail dans votre vie...* Paris: Larousse.

Manktelow, J., & Birkinshaw, J. M. (2018). *Mind tools for managers: 100 ways to be a better boss*. Hoboken: Wiley.

Marín Ruiz, C. (2017). *Corbatas con corazón: por qué la emoción asociada a la razón puede conseguir resultados sorprendentes en la vida y la empresa*. Madrid: Kolima.

Marquis, S. (2018). *Profession gestionnaire* (2e édition). Montréal: Chenelière éducation.

Marr, B. (2018). *Data-driven HR: how to use analytics and metrics to drive performance* (Edition ed.). New York: Kogan Page.

Marson, L., Mazhavanchery, M., & Murray, R. (2018). *SAP SuccessFactors employee central: the comprehensive guide*. Boston: Rheinwerk Publishing.

Martínez García, M. L. (2018). *Propuestas para una regulación igualitaria de la protección por maternidad y paternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Matesanz, E. (2018). *Érotiser l'entreprise: Pour des rapports professionnels sans complexes*. Paris: L'Harmattan.

Matzkin, D. (2018). *Motivation et satisfaction au travail: mhytes et réalités*. Caen: EMS.

McCorkle, S., & Reese, M. (2018). *Personal conflict management: theory and practice*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

McCredie, H. (2018). *Improving managerial talent: practical psychology for human resourcing and learning & development professionals*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Meier, O. (2018). *Diagnostic stratégique: compétitivité, performance et création de valeur* (5e ed.). Malakoff: Dunod.

Mendy, J. (2018). *Teaching human resources and organizational behavior at the college level*. Hershey, PA: IGI Global, Business Science Reference.

Meyer, S. (2018). *Affirmative action* (First ed.). New York, NY: Rosen Publishing.

Mézières Fabrice, L. C. (2018). *S'épanouir au travail*. Paris: Ellipses.

Miller, M. R., Williams, P., & O'Neill, M. (2018). *The healthy workplace nudge: how healthy people, cultures and buildings lead to high performance*. Hoboken: Wiley.

Miller, M. (2018). *Talent magnet: how to attract and keep the best people* (First Edition ed.). Oakland: Berrett-Koehler Publishers.

Mitchell, B., & Gamlem, C. (2017). *The big book of HR* (Revis and Updat Edition). Wayne, NJ: Career Press.

Mitchell, B., & Gamlem, C. (2017). *The conflict resolution phrase book: 2,000+ phrases for any HR professional, manager, business owner, or anyone who has to deal with difficult workplace solutions*. Wayne, NJ: Career Press, Inc.

Mone, E. M., & London, M. (2018). *Employee engagement through effective performance management: a practical guide for managers* (Second Edition). New York: Routledge.

Moral, M., & Henrichfreise, S. (2018). *Coaching d'organisation: Outils et pratiques*. Malakoff: Dunod.

Moreno Gené, J., coord., Romero Burillo, A. M., coord., & Argumosa Villar, L., coord. (2018). *Los trabajadores maduros: entre el trabajo y la jubilación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Moreno Zabala, J. (2017). *Liderar sin molestar: 7 herramientas para ser un buen jefe*. El Ejido (Almería): Círculo Rojo.

Morin, E., & Bibard, L. (2018*). Complexité et organisations: Faire face aux défis de demain*. Paris: Eyrolles.

Moutot, J. (2018). *Passez en mode workshop agile: 50 nouveaux ateliers pour améliorer l'agilité de votre équipe*. Paris: Pearson.

Muñoz Rodríguez, R. (2018). *Aplicaciones informáticas de RRHH: NóminaPlus*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Mussely-Gosselin, S. (2018). *Guide de gestion des relations interpersonnelles en entreprise: le management et les subjectivités humaines*. Montréal: Éditions Yvon Blais.

Nieto González, F. J. (2017). *Libro de habilidades de dirección y gestión*. Almería: Sistemas de Oficina de Almería.

Noe, R. A. (2018). *Fundamentals of human resource management* (Seventh ed.). New York, NY: McGraw-Hill Education.

Noonan, P. M., & Erickson, A. S. G. L. d. (2018). *The skills that matter: teaching interpersonal and intrapersonal competencies in any classroom* (First ed.). Thousand Oaks, California: Corwin, A SAGE Publishing Company.

Noyé, D. (2018). *Prendre une fonction de manager: Réussir une transition décisive*. Paris: Eyrolles.

Obayashi, K. (2018). *Rebel recruitment and information problems*. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Parada Vázquez, J. R., & Fuentetaja, J. (2017). *Derecho de la función pública*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters.

Pareek, U. N., & Purohit, S. (2018). *Training instruments in HRD and OD*. New Delhi, India; Thousand Oaks, California: SAGE Publications India.

Parker, P., Hall, D. T., Kram, K. E., & Wasserman, I. C. (2018). *Peer coaching at work: principles and practices*. Stanford, California: Stanford Business Books, an imprint of Stanford University Press.

Paus, E., & Ford, M. (2018). *Confronting dystopia: the new technological revolution and the future of work*. Ithaca: ILR Press, an imprint of Cornell University Press.

Pedrick, K. W., & Scham, S. A. (2018). *Inside affirmative action: the executive order that transformed America's workforce*. New York, NY: Routledge.

Pémartin, D. (2018). *TPE/PME: Réussissez grâce aux méthodes et outils RH*. Caen: EMS.

Perritt, H. H. (2018). *Civil rights in the workplace* (Fourth ed.). New York: Wolters Kluwer.

Perrotis, K., & Cooper, C. L. (2018). *The spartan w@rker*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Petit, F. (2018). *L'essentiel du droit du travail: Les relations individuelles*. Paris: Gualino.

Pino Martínez, A. d., & Rosel Ajamil, L. (2017). *Caminando hacia la prevención efectiva: guía para la aplicación de herramientas de mejora en la gestión de la seguridad y la salud en la empresa*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.

Piqueras Gómez de Albacete, C. (2018). *Deja de sumar, multiplica: el método para aumentar tu productividad*. Barcelona: Profit.

Pizzuti, D. (2018). *Transitioning in the workplace: a guidebook*. Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Ployhart, R. E. (2018). *Talent without borders: global talent acquisition for competitive advantage*. New York, NY, United States of America: Oxford University Press.

Prahalad, C. K., & Krishnan, M. S. (2018; 2008). *The new age of innovation: driving cocreated value through global networks*. New York: McGraw-Hill.

Pursiainen, C. (2018). *The crisis management cycle*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Raina, R. (2018). *Change management and organizational development*. Thousand Oaks: SAGE Publications India Pvt Ltd.

Rakover, S. S. (2017; 2018). *How to explain behavior: a critical review and new approach*. Lanham: Lexington Books.

Ramió, C., & Salvador, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público: recursos humanos e innovación en la Administración*. Barcelona: Tibidabo.

Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Renwick, D. W. S. (2018). *Contemporary developments in green human resource management research: towards sustainability in action?*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Rey Guanter, S. (2018). *Robótica y su impacto en los Recursos Humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

Robbins, M. (2018). *Bring your whole self to work*. Carlsbad, California: Hay House.

Rodríguez del Tronco, J., Rodríguez del Tronco, R., & Vico García, N. (2017). *Smart feedback: conversaciones para el desarrollo del talento*. Madrid: LID.

Rodríguez Tarodo, A., Recuero Virto, N., & Blasco López, M. F. (2018). *Employer Branding: atraer y comprometer el talento en 5 pasos*. Madrid: Pearson Educación.

Rogers, C. R., & Rogers, N. (2018). *Les groupes de rencontre: Animation et conduite de groupes*. Malakoff: Dunod.

Ronco Baquedano, E. (2018). *Equipos que crean valor en las organizaciones: coaching orientado a resultados de equipo (CORE)*. Barcelona: Profit.

Rother, M., & Aulinger, G. (2018). *Cultura Toyota Kata: cómo desarrollar la capacidad y la mentalidad de su organización a través de la kata de coaching*. Barcelona: Profit.

Rothman, J. (2018). *Re-envisioning conflict resolution: vision, action and evaluation in creative conflict engagement*. London: New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Roy, V. (2018). Droit du travail 2018: En 22 fiches. A jour des ordonnances macron. 22e. 9782100778560

Rozario, P. d., & Pesqueux, Y. (2018). *Théorie des organisations*. Montreuil: Pearson.

Rumens, N. (2018). *Queer business: queering organization sexualities* (1 Edition). New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Sáiz Álvarez, J. M. (2018). *Business strategies and advanced techniques for entrepreneurship 4.0*. Hershey, PA: IGI Global, Business Science Reference.

Salas Vallina, A., Alegre Vidal, J., & Fernández Guerrero, R. (2018). *El papel del liderazgo y del aprendizaje organizativo en la felicidad en el trabajo: una herramienta para medir la felicidad en el trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Samama, C. (2018). *L'expérience collaborateur*. Paris: Diateino.

Sastre Jiménez, A. (2018). *Claves antropológicas del cambio en las organizaciones*. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

Savickas, M. (2018). *Career counseling* (Second Edition). American Psychological Association: Washington, DC.

Schulz, A. W. (2018). *Efficient cognition: the evolution of representational decision making*. Cambridge, MA: MIT Press.

Schutt, D. A. (2018). *A strengths-based approach to career development using appreciative inquiry* (Second Edition). Broken Arrow, OK: National Career Development Association.

Secunda, P. M., Hirsch, J. M., & Seiner, J. A. (2018). *Mastering employment discrimination law* (Second ed.). Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, LLC.

Segarra, O. (2018). *La evolución del liderazgo peregrino: liderar con resultados extraordinarios a través de la inspiración disciplinada*. Barcelona: Libros de Cabecera.

Sengupta, A. (2018). *Human resource management: concepts, practices, and new paradigms*. New Delhi, India; Thousand Oaks, California: Sage.

Serieyx, H., & Riendeau, D. (2018). *Trusting organizations: Les organisations créatrices de confiance*. Caens: EMS.

Simard, S. (2018). *Cultiver l'engagement de vos équipe s: répondre aux 10 questions qui bloquent vos collaborateurs*. Le Mans: Gereso.

Sinek, S., Mead, D., & Docker, P. (2018). *Trouvez son pourquoi: Guide pratique pour découvrir son moteur et celui de son équipe*. Paris: Pearson.

Singler, E. (2018). *Nudge management: comment renforcer la performance et le bien-être au travail avec les sciences comportementales*. Montreuil: Pearson.

Spitzer, T. S. (2018). *The power of collaboration: powerful insights from Silicon Valley to successfully grow groups, strengthen alliances, and boost team potential*. Wayne, NJ: Career Press.

Stanford, N. (2018). *Organization design: the practitioner's guide* (Third Edition). New York: Routledge.

Staten, A., & Lawson, E. (2018). *GP wellbeing: combatting burnout in general practice*. Boca Raton: CRC Press.

Stein, G., & Anta, C. (2018). *Cómo liderar personas con la retribución: políticas, criterios y valores*. Madrid: Pearson Educación.

Tamzini, K., & Ayed, T. L. (2018). *Analyzing workplace arrogance and organizational effectiveness: emerging research and opportunities*. Hershey: Business Science Reference.

Teixidó, J. (2017). *Gestión visual de proyectos: las 12 claves para motivar equipos y conseguir proyectos ganadores*. Barcelona: Profit.

Thévenet, M. (2018). *Le manager et les 40 valeurs*. Caen: EMS.

Thomson, S. B., & Grandy, G. (2018). *Stigmas, work and organizations*. New York, NY, U.S.A.: Palgrave Macmillan.

Timms, P. (2018). *Transformational HR: how human resources can create value and impact business strategy*. New York: Kogan Page Ltd.

Tissier, D. (2018). *Management situationnel: Vers l'autonomie et la responsabilisation*. Paris: Eyrolles.

Tsai, M. (2018). *Attracting and retaining millennial workers in the modern business era*. Hershey: Business Science Reference.

Tynan, K. (2018; 2018). *How did I not see this coming?: a new manager's guide to avoiding total disaster*. Alexandria, VA: ATD Press.

Vallejo Peña, F. A., coord., & Herrera Ballesteros, J., coord. (2017). *Las organizaciones en la era de la información: experiencias y estudios recientes*. Sevilla: Aconcagua Libros.

Velázquez Martín, M. Á. (2018). *Del coaching ontológico al coaching social*. Madrid: Ramón Areces.

Vraie, B. (2018). *Stress aigu en situation de crise: Comment maintenir ses capacités de décision et d'action*. Paris: De Boeck.

Weber, C. (2018). *Behavior: the forgotten curriculum: an RTI approach for nurturing essential life skills*. Bloomington, IN: Solution Tree Press.

Whitmore, J. (2018). *Coaching: el método para mejorar el rendimiento de las personas*. Barcelona: Paidós.

Whitmore, J. (2018). *Le guide du coaching au service de la performance* (5e ed.). La Plaine-Saint-Denis: Maxima-Laurent.

Wilkinson, A., Dundon, T., & Donaghey, J. (2018). *The Routledge companion to employment relations* (1 Edition). New York: Routledge.

Worren, N. A. M. (2018). *Organization design: simplifying complex systems* (Second Edition). New York: Routledge.

Yadav, M., Trivedi, S. K., & Kumar, A. (2018). *Harnessing human capital analytics for competitive advantage*. Hershey: Business Science Reference.

Yoder, P. J., Lloyd, B., & Symons, F. J. (2018). *Observational measurement of behavior* (Second Edition). Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes Publishing Co.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 118-129 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103



PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS



PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK

1. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariak erakunde publikoei lotutako giza baliabideen eta antolaketaren kudeaketari buruzko lan jatorrizko eta argitaragabeak argitaratzen ditu, nahiz eta hurbileko gaiei buruzkoak ere argitaratu ahal izango dituen, interesa dela eta, egokitzat jotzen denean.

2. Ez da argitaratuko gizarte-, arraza-, sexu- edo erlijio-bereizkeria motaren bat sustatzen duen edukiko testurik, ez eta beste toki batzuetan argitaratuak izan diren artikulua ere.

3. Aldizkariak ez ditu bere gain hartzen egile iritzi, irudi, testu eta lanak, haiek izango baitira edukiaren legezko erantzuleak. Eta ulertzen du egile sinatzaile guztiek agertzeko beren adostasuna eman dutela, eta horren erantzule izango da egile bidaltzailea.

Argitaratzen den lanen baten alderdiren batekin legezko gatazkaren bat dagoenean, salatzaileak sinesgarriro eta salaketa bitartez frogatu behar du egileek egindako ustezko delitua edo hutsegitea. Kasu horretan, lana kendu egingo da, epaia edo akordioa argitaratu arte. Emaitza ere aldizkarian iragarriko da.

4. Lanak modu anonimoan aztertuko dituzte gai horretan espezialista diren aditu batzuek. Txosten horiek eta behar diren txosten osagarriak ikusita, Erredakzio-kontseiluak hartuko du lanak argitaratzeari buruzko azken erabakia; egileei jakinaraziko die, eta, egoki bada, beharrezko diren aldaketak egiteko eskatuko die.

Lanak argitaratzera bidaltzen direnean, IVAP-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundeari lagatzen zaizkio, automatikoki eta modu unibertsalean, Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkarian argitaraturiko artikuluen erreprodukzio, banaketa eta komunikazio publikoko eskubideak, euskarri informatikoan argitaratzekoak barne. IVAPek bere web orrian zabaldu ahal izango ditu Aldizkarian argitaraturiko lan guztiak.

Era berean, egileak Aldizkarian argitaraturiko artikuluak eraldatzeko eskubideak ere lagako ditu, soil-soilik beste hizkuntza batzuetara itzultzeko.

Lagapena esklusiboa izango da, eta, hala badagokio, egileak artikulu horiek erreproduzitu eta banatu ahal izango ditu, betiere irakaskuntzarako edo gradu-bukaerako lanetan, masterretan edo doktore-tesietan erabiltzeko.

Ondorio horietarako, egileak eskubide-lagapena egiteko beharrezko diren dokumentu guztiak izenpetzeko konpromisoa hartuko du.

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariko artikulu guztiak Creative Commons-en Aitortu – EzKomertziala – LanEratorririkGabe izeneko lizentziaren pean editatzen dira. Aldizkari horretan argitaratzean, aipaturiko modalitate horretan editatzea onartzen da.

5. Inprentako proben zuzenketa, egin behar izanez gero, probak jaso, eta, asko jota, 72 orduko epean egin eta bidali beharko da. Ezin izango dira zuzenketa zabalak edo funtsezkoak egin bidalitako jatorrizkoaren gainean.

6. Sailkatze aldera, honako lan mota hauek bereiziko dira:

a) Azterlanak.
b) Esperientziak, jardunbide egokiak edo oharrak.
c) Azterketa eta eztabaida juridikoa.

7. Lanek ondoko baldintza hauek bete beharko dituzte:

7.1. Gaztelaniaz, euskaraz edo ingelesez idatzita egotea.
7.2. Jatorrizkoak euskarri informatikoan bidali beharko dira, Word formatuan, helbide elektroniko honetara: rvgpop@ivap.eus
7.3. Tarte eta erdi utzita idatzi behar dira, Times New Roman 12 letraz. Goiko eta beheko ertzak 2,5 cm-koak izango dira; ezkerreko eta eskuineko ertzak, berriz, 3 cm-koak.
7.4. Ez da ezartzen mugarik luzeran, baina iradokitzen da 10.000 hitz baino gehiago ez erabiltzea proposatzen diren artikuluetan.
7.5. Epigrafe-izenburuak zenbakiturik egongo dira (zenbaki arabiarrak), tamaina bereko letra lodian.
7.6. Testu bakoitzak hurrenkera hau izan beharko du:

7.6.1 Lanaren izenburua, gaztelaniaz edo euskaraz, letra larrian eta lodian, 16ko tamainan.
7.6.2. Izenburua, ingelesez, ezaugarri berberekin.
7.6.3. Egilearen/Egileen izen-abizenak, haien datu akademikoak eta lanbideko datuak (kategoria, saila, unibertsitatea edo erakundea) eta helbide elektronikoa.
7.6.4. Artikuluaren 100-250 hitzeko laburpena (*abstract*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez.
7.6.5. Artikuluaren hitz gakoak (*keywords*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 132-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

7.6.6. Gaztelaniazko, euskarazko edo ingelesezko artikuluaren aurkibidea.

7.6.7. Jarraian, artikulua bera idatzi beharko da, gaztelaniaz, euskaraz edo ingelesez aurreko paragrafoetan adierazi diren arauei jarraituz.

8. Lanaren baitako taulak eta grafikoak ere zenbakiturik egon behar dira. Jatorrizkoak izan behar dute. Taula edo grafiko bakoitzak izenburu labur bana eduki beharko du, eta oinean, iturriak, argi eta garbi adierazita. Lanaren amaieran, oin-oharren ondoren, taula eta grafiko horiek guztiak jaso behar dira berriro, bakoitza orri batean. Goiko ertzean, dena delako taula edo grafikoa testuko zein orrialdetan aurkituko dugun adierazi.

9. Testuan, aipamenik egin behar baduzue, egilearen izena eta argitalpen-urtea ere adierazi. Adibidea: Allen (1981) edota (Allen, 1981). Egile bakar baten urte bereko aipamen bat baino gehiago egin baduzue, argitalpen-urtearen ondoan letra bat jarri, bereizteko; adibidez: (Allen, 1981a). Aipamenaren egileak hiru edo hiru baino gehiago baldin badira, lehenengo aldiz, guztiak aipatu, eta hortik aurrera, lehenengo egilea eta *et al.*

10. Testuaren amaieran, bibliografia jaso. Egileak alfabeto-hurrenkeraz antolaturik ekarri beharko ditu, eta egile batek hainbat lan badu, kronologikoki.

11. Bibliografia-erreferentzietan, American Psychological Association (APA) irizpideen egitura bete beharko da:

LIBURUA: Dipboye, R. L. (1992). *Selection interviews: Process perspectives*. Cincinnati, OH: South-Western.

ARTIKULUA: Roth, P. L., Bobko, P. y McFarland, L. A. (2005). A meta-analysis of work sample test validity: updating and integrating some classic literature. *Personnel Psychology*, 58, 1009-1037.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 132-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

1. La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas edita trabajos originales e inéditos sobre la gestión de Recursos Humanos y Organización ligados a las entidades públicas, aunque también podrá hacerlo sobre materias afines cuando, por su interés, así se considere oportuno.

2. No se publicarán textos con contenido que promueva algún tipo de discriminación social, racial, sexual o religiosa; ni artículos que ya hayan sido publicados en otros lugares.

3. La revista no se hace responsable de las opiniones, imágenes, textos y trabajos de los autores que serán responsables legales de su contenido. Y entiende que todos los autores firmantes han dado su consentimiento para figurar, de lo que se hará responsable el autor o autora remitente.

En caso de conflicto legal con algún aspecto de un trabajo publicado, el demandante debe demostrar fehacientemente y mediante denuncia, el presunto delito o falta cometido por los autores, en cuyo caso se retirará el trabajo hasta la publicación de la sentencia o acuerdo. El resultado se anunciará en la revista.

4. Los trabajos serán evaluados de forma anónima por expertos especialistas en la materia. A la vista de tales informes y de los complementarios que se consideren precisos, el Consejo de Redacción adoptará la decisión definitiva sobre su publicación, que se comunicará a los autores, requiriendo las modificaciones que se consideren necesarias, en su caso.

El envío de los trabajos para su publicación implica la automática cesión, de forma universal al IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública, de los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública, incluido en soporte informático, de los artículos que sean publicados en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. El IVAP podrá difundir los trabajos publicados en la Revista en su página web.

Asimismo, el autor cede los derechos de transformación de los artículos publicados en esa Revista, exclusivamente para su traducción a otros idiomas.

La cesión se realiza de forma exclusiva, pudiendo el autor, en su caso, reproducir y distribuir estos artículos para uso docente o en la medida que sea necesario para realizar trabajos de fin de grado, máster o tesis doctoral.

A tales efectos, el autor se compromete a suscribir cuantos documentos sean necesarios para formalizar esta cesión de derechos.

Todos los artículos de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se editan bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada. Publicar en esta revista comporta aceptar esta modalidad de edición.

5. La corrección de las pruebas de imprenta, en su caso, deberá realizarse y reenviarse en un plazo máximo de 72 horas desde la recepción de las mismas. No se podrán efectuar correcciones amplias ni sustanciales sobre el original enviado.

6. A efectos de su calificación se diferenciará entre:

a) Estudios.
b) Experiencias, buenas prácticas o notas.
c) Análisis y debate jurídico.

7. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

7.1. Estar redactados en castellano, euskera o inglés.
7.2. Los originales se enviarán en soporte informático y con formato Word al siguiente correo electrónico: rvgpop@ivap.eus
7.3. Deberán ir redactados a espacio y medio con letra Times New Roman 12. Los márgenes superior e inferior serán de 2,5 cm y los márgenes izquierdo y derecho de 3 cm.
7.4. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos no excedan las 10.000 palabras.
7.5. Los títulos de los epígrafes irán numerados (en números árabes), en negrita y al mismo tamaño.
7.6. Cada texto deberá presentar el siguiente orden:

7.6.1. El título del trabajo en castellano o euskera, en mayúsculas y en negrita y en tamaño 16.
7.6.2. El título en inglés con idénticas características.
7.6.3. El nombre del autor/es con sus datos académicos y profesionales (categoría, Departamento, Universidad o Institución a la que pertenece) y correo electrónico.
7.6.4. Resumen en castellano, euskera e inglés (abstract) del artículo con una extensión de entre 100 y 250 palabras.
7.6.5. Palabras clave del artículo en castellano, euskera e inglés (keywords).

7.6.6. Sumario del artículo en Castellano, Euskera o inglés.

7.6.7. A continuación se escribirá el artículo en castellano, euskera o inglés según las normas indicadas en los apartados anteriores.

8. Los cuadros y gráficos incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente y ser originales. Cada cuadro o gráfico deberá tener un breve título e indicar claramente sus fuentes al pie del mismo. Todos ellos se recogerán al final después de las notas a pie de página, cada uno en hoja separada, identificando en el margen superior la página del texto a que hace referencia.

9. Las citas en el texto se harán incluyendo el nombre del autor y el año de publicación. Ejemplo: Allen (1981) o bien, (Allen, 1981). Si para un autor aparece más de una cita referida a un mismo año, se diferenciarán a través de una letra, que aparecerá junto al año de publicación, por ejemplo: (Allen, 1981a). En casos de tres o más autores se citarán a todos cuando aparecen por primera vez y después sólo el primer autor seguido de et al.

10. Al final del texto se incluirá una lista de bibliografía ordenada alfabéticamente por autores, y cronológicamente en caso de varios trabajos del mismo autor.

11. Las referencias bibliográficas se ajustarán a los criterios de la American Psychological Association (APA):

LIBRO: Dipboye, R. L. (1992). *Selection interviews: Process perspectives*. Cincinnati, OH: South-Western.

ARTÍCULO: Roth, P. L., Bobko, P. y McFarland, L. A. (2005). A meta-analysis of work sample test validity: updating and integrating some classic literature. *Personnel Psychology,* 58, 1009-1037.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 132-135 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN ATALEN DEFINIZIOA

Azterlanak

Ikerkuntza esperimental eta teorikoko artikulu originalak jasoko dira atal honetan. Ondoko artikuluak hain zuzen ere, zerbitzu publikoaren eraginkortasuna eta eragingarritasuna handitze aldera: giza baliabideei buruzkoak, administrazio publikoen hobekuntzaren antolakuntza eta kudeaketari buruzkoak.

Hortaz, besteak beste, ondoko esparruak batuko dira atal honetara: langileak hautatu eta biltzea, prestakuntza, lanaren ebaluazioa, karrera, lanpostuen azterketa eta diseinua, antolakuntza diseinua, enplegu publikoa, antolakundeen arteko komunikazioa, buruzagitza, langileen motibazioa eta jarduerak, talde lana, negoziazioa, jakinduriaren kudeaketa, lan harremanak, lan baldintzak, lan osasuna, antolakunde kultura, politikak, kalitate ereduak eta tresnak administrazio publikoan, kudeaketa publikoa, giza baliabideen kudeaketa estrategikoa, etab.

Aldizkarirako, atal honetan onartutako artikuluak hiru mota dira:

1) **Ikerketa artikulua.** Ikerketa originalaren emaitzen deskripzio osoa eta zehatza aurkezten duen agiria. Formatua: sarrera, metodología, emaitzak, ondorioak eta bibliografía. Hauek ere agertu behar dira: ikergairako garrantzitsua den literaturaren azterketa, argi eta garbi definitutako metodoak, adierazitako helburuarekin bat datozenak, azterketa atal argia eta eskuizkribuan aurkeztutako datuetatik sortutako eztabaida.

2) **Hausnarketa artikulua.** Gai zehatz bati buruzko ikerketaren emaitzak aurkezten dituen agiria, egilearen ikuskera analitiko, azaltzaile edo kritikotik, jatorrizko iturriak abiapuntu izaki.

3) **Berraztertze artikulua.** Ikerketa argitaratuen eta argitaratu gabeen emaitzak aztertu, sistematizatu eta integratzen dituen ikerkuntza baten ondoriozko agiria, aurretiko ikerketa enpirikoa sintetitatze giza baliabideen eta erakunde publikoen kudeaketan jakinduriaren produkzioa hobetzen laguntze aldera.

Azterketa eta eztabaida juridikoa

Atal hau zuzenbidearen ikuskeren arteko hausnarketa, azterketa eta eztabaidarako eremua izan behar da, baita administrazio publikoak eta giza baliabideak kudeatzearekin lotzeko ere.

Artikuluek lagundu behar dute aldizkariaren eremuarekin lotutako doktrina esanguratsu eta berriena hedatzen, ikerketak, hausnarketak, iruzkinak, azterlanak, jurisprudentzia eta legeria oharrak, etab gehituz.

Berrikuntza eta jardunbide egokiak

Atal honetara administrazio publikoen antolakuntza eta funtzionamendua hobetzeko esperientzia eta jarduketa **berritzaile, sistematizatu eta dokumentatuak** jasotzeko atala da. Ekintzek edo ekimenok eragin frogagarria eta iuskarria eduki behar dute zerbitzu publikoaren eragingarritasun eta eraginkortasunaren hobekuntzari dagokionez, eta eredu izan daitezke euren egoerara egokitu ditzaketen beste antolakunde batzuentzat. Kontuan hartuko dira esperientzia konparatuak, alderatutako kasuak pertsonak eta antolakundeak antolatzeko alorrean, eremu pribatuan zein internazionalean.

Aldizkarian argitara daitezen, esperientziei buruzko artikuluek bete behar dituzten oinarrizko irizpideak ondokoak dira:

— **Egokitasuna.** Esperientzia aldizkariaren alorreko ekintzei buruzkoa izan behar da.

— **Berrikuntza.** Bai esku-hartze edo jarduketaren **ikuskera tradizionalak aldatu edo zalantzan jartzen** dituelako, bai antolakuntza edo giza baliabideen kudeaketa arazoak konpontzeko **esperientziei ekin** zaielako. Esperientzia berritu daiteke programa, zerbitzua edo baliabidea hastean edo lehengo baliabideak aplikatzean.

Jurisprudentzia

Atal honetan epai esanguratsuenen zerrenda eta bertako doktrinaren laburpen txikia eskaintzen da.

Kronika

Aldizkariaren esparruarekin zerikusia duten biltzar, jardunaldi edo ekitaldiei buruzko analisia.

Atal bibliografikoa

Atal honen xedea aldizkariaren zenbaki bakoitza argitaratu aurretik 6 hilabeteetan argitaratzen den giza baliabideen eta antolakundeen kudeaketari buruzko literatura esanguratsuaren ikuskera osoa eskaintzea da ingurumariko hizkuntzetan eta aldizkariaren eremuko lanik garrantzitsuenen hizkuntzetan (euskara, gaztelania, frantsesa, ingelesa...) idatzitako argitalpenak jasoko dira. Aipamen bibliografikoak American Psychological Association (APA) arauak proposatutako egiturari egokituko zaizkio.

Aipamen edo aipuak gehi daitezke, hau da, argitalpen baten edo batzuen azterketa, eta garrantzitsuak izan behar dira unean uneko gai zehatz bat ikertzeko.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 136-137 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

DEFINICIÓN DE LAS SECCIONES DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Estudios

Esta sección recogerá artículos originales de investigación experimental o teórica que aborden aspectos vinculados a los recursos humanos, la organización y la gestión de la mejora en las administraciones públicas de cara a lograr un incremento de la eficacia y la eficiencia del servicio público.

Por tanto, entre otros, tendrán cabida en esta sección ámbitos como la selección y el reclutamiento de personal, la formación, la evaluación del desempeño, la carrera, el análisis y diseño de puestos de trabajo, el diseño organizacional, el empleo público, la comunicación organizacional, el liderazgo, la motivación y las actitudes de los empleados, el trabajo en equipo, la negociación, la gestión del conocimiento, las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, la salud laboral, la cultura organizacional, las políticas, modelos e instrumentos de calidad en la Administración Pública, la gestión pública, la gestión estratégica de los recursos humanos, etc.

Los artículos aceptados para la revista en esta sección serán de tres tipos:

1) **Artículo de investigación.** Documento que presenta, de manera detallada, una descripción completa de los resultados de una investigación original. Formato: Introducción, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía. Deben incluir una revisión de literatura relevante para el tema de investigación, los métodos claramente definidos, coincidentes con el propósito declarado, sección de análisis clara y una discusión que surja de los datos presentados en el manuscrito.
2) **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3) **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con el fin de sintetizar la investigación empírica previa y contribuir al progreso de la producción de conocimiento en el ámbito de la gestión de recursos humanos y organizaciones públicas.

Análisis y debate jurídico

Esta sección debe ser un espacio apto para la reflexión, el análisis y el diálogo entre las diversas visiones del Derecho y su relación con la gestión de las administraciones públicas y los recursos humanos.

Los artículos presentados deben colaborar en la difusión de la más relevante y novedosa doctrina jurídica relacionada con el ámbito de la Revista, incorporando investigaciones, reflexiones, comentarios, estudios, notas jurisprudenciales y legislativas, etc.

Innovación y buenas prácticas

En esta sección tendrán cabida aquellas experiencias y actuaciones **innovadoras, sistematizadas y documentadas** que se orienten a la consecución de mejoras en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas. Deberá tratarse de acciones o iniciativas con un impacto demostrable y tangible en cuanto a la mejora de la eficacia y eficiencia del servicio público y que pueden servir como modelos para que otras organizaciones puedan conocerlas y adaptarlas a su propia situación. Tendrán cabida Experiencias Comparadas, casos comparativos en materia de gestión de personas y las organizaciones, tanto a nivel internacional como en el ámbito privado.

En cuanto a los criterios básicos que deben cumplir los artículos acerca de las diferentes experiencias para ser consideradas y ser publicadas por esta Revista, se tendrán en cuenta:

— **Pertinencia.** La experiencia se enmarca o se refiere a la aplicación del acciones relacionadas con el ámbito de la Revista.

— **Innovación.** Ya sea porque **cambie o cuestione enfoques tradicionales** de intervención o de actuación o porque **inicie experiencias** que vayan dirigidas a la solución de problemas de tipo organizativo o de gestión de recursos humanos. La innovación de la experiencia puede producirse, por consiguiente, tanto al comenzar un nuevo programa, servicio o recurso, como al aplicarse en un recurso preexistente.

Jurisprudencia

Relación de las sentencias más significativas así como un breve resumen de la doctrina que se contiene en ellas.

Crónica

Análisis de congresos, jornadas o eventos relacionados con el ámbito de la revista.

Sección bibliográfica

Esta sección intenta dar una visión de conjunto completa de la literatura relevante en el campo de la gestión de recursos humanos y organizaciones que haya sido publicada en los 6 meses anteriores a la publicación de cada número. Se considerarán publicaciones en las lenguas de nuestro entorno y en las lenguas en las que se editan los principales trabajos en el ámbito de la Revista (euskara, castellano, francés, inglés...). Las referencias bibliográficas se ajustarán a la estructura propuesta por la norma American Psychological Association (APA).

Se podrán incluir recensiones o reseñas, que consistirán en un análisis de una o varias publicaciones y su relevancia en la investigación de un tema en determinado momento.

NNúm. 14 zk./2018. Págs. 136-137 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103



IVAP

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZIPIO ETIKOAK

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS



PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZIPIO ETIKOAK

*Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*k konpromisoa hartzen du argitalpenak kudeatzean testu honetan jasotzen diren estandar etikoak betetzeko. Estandar hauek COPEk (Best Practice Guidelines for Journal Editors) argitaratutakoak erreferentziatzat harturik idatzi dira. Xedea lortzearren, argitalpen-prozesuan parte hartzen duten pertsona guztiek —Erredakzio Batzordeko nahiz Aholku Batzordeko (ebaluatzaileak) kideak eta egileak— honako printzipioak ezagutu eta bete beharko dituzte:

Erredakzio Batzordea

— Erredakzio Batzordeak, artikulu bat onartu edo ez erabakitzeko, dagokion ebaluatzailearen txostena eta honako alderdiak soilik hartuko ditu aintzat: garrantzia, orijinaltasuna, argitasuna eta idatziaren edukiak aldizkarian landu ohi diren gaiekin bat datozen ala ez. Diskriminaziorik eza bermatuko da eta, horrenbestez, ez da egilerik baztertuko honako arrazoiengatik: generoa, sexu-orientazioa, sinesmenak, jatorri etnikoa, jatorria edo orientazio politikoa. Erredakzio Batzordeko kideek mekanismoak eskainiko dituzte hartutako argitalpen-erabakien aurkako apelazioa aurkeztu ahal izateko.

— Erredakzio Batzordeko kideek eta aldizkariarekin lotura duten gainontzeko langileek artikuluen ebaluazio-prozesuetan parte hartzen duten pertsona guztien anonimotasuna babestuko dute uneoro; orobat egileek bidaltzen duten materiala behar bezala zaintzen dela bermatuko dute eta ebaluazio-prozesuarekin zerikusia duten pertsonek soilik (eta ez beste inork) ikusten dutela.

— Lan bat argitaratu ala ez erabakitzeko orduan interes-gatazkarik izanez gero, Erredakzio Batzordeko kideek haren berri eman behar dute. Eta kideren batek interes-gatazkarik badu, erabakitze-prozesutik at geratu beharko du.

— Erredakzio Batzordeak zuzenketak, argibideak, atzera-egiteak eta barkamen eskeak argitaratuko ditu beharrezkoa denean.

— Erredakzio Batzordeak aldizkaria etengabe hobetzeko konpromisoa hartzen du; besteak beste, artikuluen kalitatea, indexazioa eta ikusgaitasuna hobetzen ahaleginduko da. Horretarako, iritzia eskatuko zaie egileei, irakurleei eta Aholku Batzordeari.

— Egileek salaketa larriak egiten badituzte ebaluazio-prozesuaren inguruan eta Erredakzio Batzordeari gaizki jokatu izana edo etika falta leporatzen badiote, batzordeak azalpenak emateko aukera eman behar die.

Egileak

— Egileek beren gain hartzen dute beren idatzien edukiaren ardura eta testua beraiek sortua dela adierazi behar dute. Testuaren egileari dagokionez aldaketarik egin beharko balitz, arrazoiak justifikatu beharko lituzkete.

— Egileek idazkia orijinala eta argitaragabea dela ziurtatu behar dute. Lanaren zati batzuk jadanik argitaratu egin badira, Idazkaritza Teknikoari jakinarazi behar diote. Halaber, bermatu behar dute lana ez dela beste pertsona baten lanaren plagio partzialaren edo osoaren emaitza eta ez dutela nahita aipu bibliografikorik aipatu gabe utzi.

— Egileek beren idazkiak *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*ra bidaltzen badituzte hark ebalua ditzan, ziurtatu beharko dute beste argitalpen bat ez dela aldi berean lanok ebaluatzen ari.

— Egileak edo egileek idazkiaren ebaluazio-prozesuan interes-gatazkaren bat dagoela edo egon litekeela jakin badakite, egoera horren berri eman beharko diote Idazkaritza Teknikoari. Horiek horrela, eskubidea izango dute Idazkaritza Teknikoari argitalpenaren Erredakzio Batzordeko kideekin edo balizko ebaluatzaileekin dituzten edo izan ditzaketen interes-gatazken eta arrazoien berri idatziz emateko.

— Egileek eskubidea dute aztertzaileek egindako ebaluazioen edukien berri izateko, eta irizpena «argitaragarria» edo «berrikusi ostean argitaragarria» baldin bada, beharrezko aldaketak egin beharko dituzte.

Ebaluatzaileak

— Artikulu bat ebaluatzeko onartu ostean, aztertzaileek ezarritako epeak bete beharko dituzte, eta betetzea posible ez balitz, Idazkaritza Teknikoari jakinarazi beharko liokete behar besteko aurrerapenaz.

— Berrikusketa egitean objektibotasuna, konfidentzialtasuna eta inpartzialtasuna bermatuko dira.

— Ebaluatzaileek konpromisoa hartzen dute egileak aipatu gabe utzi dituen eta artikuluan lantzen den gaiarekin lotura duten lan garrantzitsuen datu bibliografikoak eskaintzeko.

— Ebaluatzaileek jasotako lanak interes-gatazkarik eragiten dien jakinarazi beharko dute, eta hala balitz, ez lukete berrikuspen-prozesuan parte hartuko.

— Ebaluatzaileek Idazkaritza Teknikoari jakinarazi beharko diote ebaluatutako idazkiak aldizkariaren politika etikoa urratzen badu eta/edo ekoizpen zientifikoaren oinarrizko arauak betetzen ez baditu (plagioa, emaitzak zintzoki ez aurkeztea, asmaketa, faltsutzea, manipulazioa edo/eta ebidentziak isilean gordetzea).

Núm. 14 zk./2018. Págs. 140-143 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Plagioa eta jokabide ezegokia

Honako hauek hartuko dira plagiotzat: beste egileen edo artikuluen ideiak edo esaldiak norberarena balitz bezala eta jatorrizko lana bezala aurkeztea edo kopiatzea, jatorria aipatu gabe edo behar bezala aipatu gabe; eta beste egile batzuen esaldien eta ideien gehiegizko erabilera.

Bestalde, jokabide zientifiko ezegokitzat joko dira honako hauek: argitaratzeko bidalitako jatorrizko dokumentuan jasotako ikerketa-datuen zati bat edo guztiak asmatzea; datuak faltsutzea edo manipulatzea; egiletasun-gatazkak eta egiletasun faltsua.

Egileren batek jokabide ezegokia izan duela edo plagioa egin duela antzematen bada, eta egilearen azalpenak argigarriak ez badira, Erredakzio Batzordeak IVAPen zuzendaritzari proposatuko dio egoki jotzen dituen neurriak hartzeko, eta egileek bere gain hartu beharko dute besteren eskubideak urratzearen eta dokumentu honetan jasotako printzipio etikoak ez betetzearen erantzukizuna.

Argitalpenen kudeaketa

Artikuluak jaso bezain pronto ebaluatzen dira, honako prozedura hau jarraituta: a) artikulua jaso bezain laster, jaso izanaren adierazpena bidaltzen zaio bidaltzaileari, e-postaren bidez; b) aldizkariaren erredakzioak erabakitzen du atzera botatzea (aldizkariak landutako gaietatik haratago doazen lanen kasuan) ala kanpo ebaluazioaren prozesua hastea, eta horren berri ematen dio egileari; c) gaian adituak diren pertsonen ebaluazio anonimoa aplikatzen dio, «itsu-bikoitza» prozedura jarraituta (ebaluazio desegokien kasuan, Erredakzio Kontseiluak testua ebaluatzaile berri bati bidaltzea du); d) eta, azkenik, ebaluatzaileen txostenen arabera, Erredakzio Kontseiluak ondorengo erabakietako bat hartuko du, egileei jakinaraziko zaiena: artikulua onartzeko edo atzera botatzeko behin betiko erabakia. Prozesu guztia batez beste 16 astez luzatzen da, artikulua Idazkaritza Teknikoan (rvgpop@ivap.eus) jasotzen denetik argitaratzen den arte. Epe hori dirauen bitartean, autoreei eskatzen zaie euren artikulua beste aldizkarietara ez bidaltzea.

Aldizkariak ez du kobratzen idatziak jasotzeagatik edota argitaratzeagatik. Egileek ez dute artikuluaren argitalpenik ordainduko. Edizioaren kostuak IVAPek bere gain hartuko ditu eta egileek IVAPi jabetza intelektualeko eskubideak transferitzeagatik ordainsaria jasoko dute indarrean dagoen araudiaren arabera.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 140-143 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se compromete a mantener los estándares éticos presentados en este texto en su gestión editorial, que toman como referencia los principios publicados por COPE (Best Practice Guidelines for Journal Editors). A tal fin, todas las partes involucradas en el proceso de publicación —miembros del Consejo de Redacción y del Consejo Asesor (evaluadores) y autores— deberán conocer y acatar los siguientes principios:

Consejo de Redacción

— Las decisiones del Consejo de Redacción relativas a la aprobación o el rechazo de un artículo para publicación, estarán basadas en los informes de los respectivos evaluadores, y sólo se considerarán aspectos como la relevancia, originalidad, claridad y adecuación a la temática de la Revista de los contenidos de los manuscritos. Se garantizará la no discriminación en base al género, la orientación sexual, las creencias, el origen étnico, el lugar de origen o la orientación política de los autores. Los miembros del Consejo de Redacción ofrecerán mecanismos para apelar sus decisiones editoriales.

— Los miembros del Consejo de Redacción y el resto del personal relacionado con la revista preservarán, en todo momento, el anonimato de todas las personas involucradas en el proceso de evaluación del artículo y garantizarán que los materiales enviados por los autores sean debidamente cuidados, evitando su difusión más allá de las personas envueltas en la evaluación.

— Los integrantes del Consejo de Redacción deben informar si existe algún tipo de conflicto de interés en la toma de decisión sobre la publicación de un trabajo. En tal caso deberán abstenerse de dicha toma de decisión.

— El Consejo de Redacción publicará correcciones, clarificaciones, retractaciones o disculpas cuando sea necesario.

— El Consejo de Redacción se compromete a mejorar constantemente la revista en términos de calidad de sus artículos, indización y visibilidad. Para ello, se pedirá la opinión a los autores, a los lectores y al Consejo Asesor.

— En caso que, como resultado del proceso de evaluación, el Consejo de Redacción reciba acusaciones graves sobre mala praxis o falta de ética por parte de los autores, deberá dar a éstos la oportunidad de que ofrezcan las explicaciones oportunas.

Autores

— Los autores se hacen responsables del contenido de su manuscrito y deben indicar que el texto es de su autoría. Deberán justificar, en su caso, las razones para posibles cambios en la autoría del texto.

— Los autores deben asegurarse de que el contenido de su manuscrito sea original e inédito. En caso que algunas secciones del trabajo hayan sido publicadas, esta situación deberá ser informada a la Secretaría Técnica. Asimismo, deben garantizar que su trabajo no es resultado de plagio parcial ni completo de otro, ni de omisión intencional de citas bibliográficas.

— Los autores deberán asegurar que, en el momento de enviar un manuscrito para su consideración por parte de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, éste no se encuentra, al mismo tiempo, siendo evaluado en otras publicaciones.

— En caso que el o los autores estén en conocimiento de conflictos de interés, efectivos o potenciales, en el proceso de evaluación de su manuscrito, deberán informar de tal situación a la Secretaría Técnica. En ese sentido, tendrán derecho a informar, de forma escrita y fundada, a la Secretaría Técnica sobre conflictos de interés con miembros del Consejo de Redacción de la publicación o con potenciales evaluadores.

— Los autores tienen derecho a conocer el contenido de las valoraciones de los revisores y deberán efectuar las mejoras correspondientes en caso de que el dictamen sea de «publicable» y de «publicable tras su revisión».

Evaluadores

— Una vez se ha aceptado evaluar un artículo, los revisores respetarán los plazos establecidos; en caso de no poderlos asumir tendrán que comunicarlo con suficiente antelación a la Secretaría Técnica.

— La revisión se llevará a cabo de manera objetiva, confidencial e imparcial.

— Los evaluadores se comprometen a ofrecer datos bibliográficos precisos de obras importantes para el tema del artículo que el autor pueda haber omitido.

— Los evaluadores deberán informar si el trabajo recibido les ocasiona algún tipo de conflicto de interés y en tal caso, no realizar la revisión.

— Los evaluadores deberán informar a la Secretaría Técnica de cualquier situación relativa a los manuscritos evaluados que consideren trasgrede la política ética de la revista y/o las normas básicas de producción científica, como plagio, presentación de resultados de forma no honesta, fabricación, falsificación, manipulación y/u omisión de evidencia.

Plagio y malas prácticas

Se considerará plagio la reproducción o apropiación de ideas o frases de otros autores o artículos, presentándolas como trabajo original y sin citar la fuente o citándola de manera incorrecta, y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores aunque se cite su procedencia.

Por otra parte, se considerará mala conducta científica la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación de un estudio remitido para publicación, la falsificación o manipulación de los mismos, los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio y las explicaciones de los autores no sean satisfactorias, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del IVAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en los autores la responsabilidad que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos reflejados en este documento.

Gestión editorial

Los artículos son evaluados en la medida que van llegado, mediante el siguiente procedimiento: a) tras la recepción del artículo se remite acuse de recibo a la dirección de correo electrónico indicada por el o la remitente; b) la Redacción de la revista decide rechazarlo (en el caso de trabajos que se salgan de las materias abordadas por la revista) o iniciar el proceso de evaluación externa, lo que será comunicado debidamente; c) evaluación anónima por evaluadores expertos en la materia *(peer review)* mediante el procedimiento de doble ciego (en caso de evaluaciones discrepantes el Consejo de Redacción podrá enviar el texto a un evaluador/a adicional) y d) a la vista de los informes de los evaluadores/as, el Consejo de Redacción elaborará un dictamen final de aceptación o rechazo del artículo, decisión que será comunicada al autor/a. Este proceso tiene una duración media de 16 semanas, desde la recepción del artículo en la Secretaría Técnica (rvgpop@ivap.eus) hasta que es publicado. Durante este tiempo, se pide a los autores que se abstengan de postular su artículo en otras revistas.

La revista no cobra ni por el envío de manuscritos ni por su publicación. Los autores no habrán de satisfacer cantidad alguna por la publicación de su artículo. Los costes de la edición serán asumidos por el IVAP y la cesión de los derechos de propiedad intelectual por parte de los autores al IVAP será retribuida a los autores de conformidad con los honorarios previstos en la normativa vigente.

Núm. 14 zk./2018. Págs. 140-143 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103



IVAP

LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN BASES DE DATOS

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA DATU BASEETAN



La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se halla incluida en las siguientes Bases de datos:

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria honako datu base hauetan jasotzen da:

BASE DE DATOS	DIRECCIÓN
CIRC (Clasificación integrada de revistas científicas)	http://www.clasificacioncirc.es/
CCUC (Catàleg Col-lectiu de les Universitats de Catalunya)	http://ccuc.cbuc.cat/
DIALNET	http://dialnet.unirioja.es/
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	https://doaj.org/toc/2531-2103
DULCINEA	www.accesoabierto.net/dulcinea
ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences)	https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/about/index
EZB (Elektronische Zeitschriftenbibliothek)	http://ezb.uni-regensburg.de/index.phtml?bibid=AA AAA&colors=7&lang=de
ISOC (Biblioteconomía y documentación, Ciencias Sociales y Humanidades)	www.investigacion.cchs.csic.es/isoc
LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)	http://www.latindex.unam.mx/
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)	http://miar.ub.edu/
Psicodoc	http://www.psicodoc.org/acerca.htm
REBIUN (Red de Bibliotecas Universitarias)	http://rebiun.baratz.es/rebiun/record/Rebiun00292483WorldCat https://www.worldcat.org/
ZDB (Zeitschriftendatenbank)	http://zdb-opac.de/LNG=DU/DB=1.1/

El IVAP ha publicado el libro:
IVAPek liburu hau argitaratu du:



La Jurisprudencia social europea: *De Diego Porras* y otras cuestiones de actualidad

Colección: Unión Europea y Relaciones Internacionales

Ricardo ALONSO GARCÍA y
Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA

ISBN: 978-84-7777-537-9

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN EUSKAL ERAKUNDEA

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO

www.ivap.euskadi.net