

**LA TRANSPARENCIA ACTIVA Y SU  
PROYECCIÓN SOBRE LA GESTIÓN  
MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS  
EN CATALUÑA:  
UN ANÁLISIS PRÁCTICO**

**J. Javier Cuenca Cervera**  
**Universitat de Valencia-Estudi General**  
Barcelona, 25 de noviembre de 2015

<b>SUMARIO</b>
----------------

1. INTRODUCCIÓN
2. SIGNIFICADO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE PERSONAL
3. LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS
  - 3.1. Obligaciones de información en materia institucional y organizativa
  - 3.2. Obligaciones relativas a información de relevancia jurídica: criterios, decisiones y actuaciones en materia de personal
  - 3.3. Obligaciones de información económica, presupuestaria y estadística
  - 3.4. Obligaciones referidas a la planificación y programación en materia de recursos humanos
  - 3.5. Obligaciones referidas a la eventual actividad subvencional existente en la gestión de personal
4. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. BREVE REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO LOCAL
5. CONCLUSIONES

NOTAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El ámbito natural de la idea del buen gobierno es la ciudad. El ejercicio, cívicamente digno, de esa actividad colectiva que conocemos como “política” tiene lugar en el municipio, el espacio socialmente epidérmico en el que testar el verdadero funcionamiento de nuestro entramado político-administrativo. No es necesario remontarnos a las reflexiones sobre la *polis*. Si ya Ambrogio Lorenzetti plasmó en 1340 los ideales y principios que no debían olvidar los ciudadanos que regían el *commune* en los frescos contenidos en una sala del ayuntamiento de Siena y los efectos beneficiosos que un ejercicio atento a procurar el bien procuraba, no olvidaba tampoco en sus alegorías los efectos perversos del mal gobierno: la tiranía, la corrupción y la discordia civil. Otra referencia pertinente, esta vez proveniente del periodismo de denuncia -“*muckraker*”- como la de Lincoln Steffens, integrado en el movimiento reformista de las ciudades estadounidenses y que colaboraría al arraigo en muchas de éstas del sistema de mérito, destacaba en 1906 en su obra “La vergüenza de las ciudades” el peso lastrante de los negocios e intereses privados, de los sobornos y la corrupción política en el funcionamiento anómalo de una estructura formalmente democrática. Ambos personajes por cierto utilizaron la expresión “buen gobierno” en sus obras, lo que nos debería hacer reflexionar acerca de la persistencia del problema y su proyección específicamente urbana<sup>1</sup>.

Si me he permitido hacer esta introducción es para situar los problemas acerca del empleo público en el plano específicamente político de la cuestión. Máxime en un momento como el actual donde el reflujo de la marea ha dejado al descubierto nuestras vergüenzas. Si los años fundacionales de los gobiernos locales en nuestro país, los ochenta, caracterizados por lo perentorio de la agenda pública (equipamientos y políticas sociales sobre todo) apoyados por el flujo de dinero proveniente de Europa permitían obviar algunos aspectos, el contexto actual, caracterizado por una crisis económica persistente y un palpable descontento de la opinión pública con sus élites políticas ha evidenciado cómo en esos años han arraigado unas prácticas de gestión incompatibles con el respecto a las fines públicos. Conviene no dejar de lado esta perspectiva en terrenos como el de la gestión de personal, demasiado proclives a pensar en esta dinámica como algo exclusivamente interno. Tras la “Gran Recesión” y dando por descontado que no contaremos con los recursos de los ochenta, solamente generaremos crecimiento sustentable con **calidad institucional**, con un comportamiento de los agentes que interactúan en el ámbito público respetuoso con sus fines y valores. Y ello incluye a los **servidores públicos**, a sus **representantes** y a **quienes los dirigen**.

Es este contexto el que explica el surgimiento de diversas iniciativas tendentes en su mayor parte a relegitimar lo público frente a la ciudadanía. Un paradigma es el del *gobierno abierto* y sus ejes de intervención en el aparato político-administrativo: el énfasis en la participación ciudadana, en la colaboración de los usuarios en los servicios públicos y, sobre todo, un nuevo discurso: el de la apertura y la **rendición de cuentas** en todos los aspectos de su actividad. Si algo caracteriza al concepto de transparencia es que ha venido para quedarse. Lo que inicialmente pudo pensarse que era una moda de gestión de las muchas conocidas se ha transformado en un marco normativo que impone nuevas obligaciones y un nuevo estilo de gestionar los servicios públicos. Añádase a esta idea fuerza el impulso rupturista de todo lo relacionado con la administración electrónica, llamado a alterar los sistemas de trabajo y por ende a cambiar las relaciones sociales dentro y fuera del entorno público y llegaremos a la conclusión de que estamos

asistiendo a los primeros pasos de **una nueva Administración Pública**. Conviene equiparse con nuevas rutinas y modelos mentales. El juego conjunto de obligaciones legales y exigencias ciudadanas no tiene nada que ver con el de los años noventa o dos mil. No digamos con el de la época fundacional de lo local en nuestro país.

Así las cosas, me propongo en este trabajo explorar la afección del nuevo marco legislativo de la transparencia sobre un campo de actividad, la gestión de recursos humanos en los gobiernos locales catalanes. Para ello, partiendo de los objetivos y los valores que informan tanto la ley española, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LET) como de la catalana, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LCT) analizaré qué supone este paquete legislativo, en primer lugar en lo que respecta a las obligaciones de publicidad o transparencia activa sobre los procesos y las herramientas de gestión de personal, siguiendo la clasificación del propio legislador. Finalizaré con un breve esbozo del impacto que puede suponer todo lo referente al derecho de acceso a la información pública, sobre todo en una materia, el acceso al empleo público, cuestión merecedora de una reflexión específica y que escapa al alcance de este breve trabajo.

## 2. EL SIGNIFICADO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE PERSONAL

---

¿Cómo pensar la gestión pública de recursos humanos en este nuevo paradigma? A mi modo de ver un buen modo de acercarse a la cuestión es de la mano de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). Este documento rector del municipalismo europeo, vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde 1989, nos recuerda en su artículo 6.2 que el Estatuto del personal de las entidades locales debe permitir la realización de dos fines: de un lado, reclutar personal “*de calidad*” y gestionarlo de modo adecuado una vez incorporado mediante procesos eficaces de formación, retribución y carrera; de otro, seleccionarlo *garantizando el mérito y la capacidad*. Esta declaración de objetivos tiene una virtualidad, la de enmarcar la gestión municipal de recursos humanos en su contexto, **su marco específicamente público**, que es precisamente lo que la dota de singularidad con respecto a la gestión privada. Tanto en lo que respecta a su acceso –la garantía de la igualdad de oportunidades– principio central en la articulación de los sistemas de mérito en el empleo público como en su otra dimensión, la proyección que sobre la sociedad tienen los trabajadores públicos, garantizando mediante esta institución la neutralidad de la Administración, separando los intereses públicos de los personales de quienes la dirigen o trabajan en ella (Du Gay, 2012: 221). Así pues, el entorno público de la gestión de personal es **singular**. De ahí la insistencia en no pensar los “temas de Personal” como algo exclusivamente interno, que sólo interesa a empleados públicos, representantes sindicales y con suerte, a políticos electos. Nunca lo ha sido y menos ahora.

Y es que hay que concebir la gestión del personal municipal como lo que es, una **política pública**. No se trata solamente de que en la misma encontremos unos actores (gobierno y oposición, partidos, empleados públicos, sindicatos) interactuando en un entorno institucional (organizativo y jurídico) produciendo unos efectos, buenos, malos o regulares de gestión<sup>ii</sup>. Es que la expresión “política pública” denota el doble objetivo al que se refiere la conocida como “constitución del municipalismo europeo”. Como “*policy*” tiene sentido que analicemos si sus procesos de gestión permiten disponer de

un personal *de calidad*: cómo son los resultados de la gestión en términos de eficacia y eficiencia, el “*value for money*” o valor público de la actividad referido al análisis acerca de si las prácticas de gestión permiten disponer de una plantilla dimensionada con un coste razonable. Pero, sobre todo, es relevante desde el punto de vista con que se iniciaba el artículo: la “*politics*” de la gestión del personal público. Esto es, al modo con que se ejerce dicha gestión, lo que nos conduce a aspectos como el de la responsabilidad, entendida no como algo meramente punitivo o mucho menos moral, sino como algo más práctico, como “*accountability*” en inglés o en castellano, cómo *controlabilidad* (Urdánoz, 2015: 60) el grado en que los diversos actores ajustan su conducta a los fines públicos.

Pudiera parecer una aproximación un tanto teórica de la transparencia en el terreno tratado, tan técnico y tan interno. Pero este esquema conceptual se revela útil si realmente queremos analizar los valores implícitos y el significado, profundamente político, de las leyes de transparencia pública. Es, asimismo, el principio justificativo, más o menos explícito, contenido en las leyes, estatal y catalana de transparencia, ambas con un palpable soporte conceptual, el institucional, y con hipótesis similares acerca de cómo intervenir en el maltrecho, por tantos motivos (ajustes, corrupción) del ámbito público.

En efecto, un análisis atento de los **principios justificativos** de ambas normas permite explicitar las hipótesis manejadas por el legislador para justificar la introducción del principio de transparencia. Para el legislador estatal, la calidad democrática va estrechamente asociada a la **calidad institucional**, generadora a su vez de crecimiento económico. No carece de soporte teórico y empírico este discurso a luz de la reciente literatura y la investigación<sup>iii</sup>. También desde el plano normativo, de los valores, se ha destacado la relevancia de los arreglos institucionales garantes de la legitimidad derivada de la objetividad, la igualdad y el largo plazo, donde destaca la Función Pública cuando de asegurar el bien común se trata (Rosanvallon, 2010: 70). Es este conjunto de “ideas de política” el que hace posible entender el planteamiento de las leyes de transparencia, mediante las que el “(...) *sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad*” (exposición de motivos de la ley 19/2013). La filosofía de la transparencia se revela así con una claridad meridiana: asegurar que quien tiene como responsabilidad gestionar lo público (los agentes) ajuste su comportamiento al interés de quienes en cuyo nombre actúa (el principal, la ciudadanía). Más conciso es el legislador catalán, que hace de la **legitimidad política** que puede venir también de la mano de una mayor responsabilidad de los gestores el objetivo de la norma (exposición de motivos de la ley 19/2014). Como fuere, así es como entender el objeto de las leyes: la transparencia de la *actividad* pública: el contenido material de la misma y el referido a la *conducta* de los agentes administrativos. Ambas dimensiones son las comprendidas en la noción técnica, política y jurídica, de transparencia.

### 3. LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS

---

El **art. 5.1 de la LET** impone unas obligaciones de publicidad o transparencia *activa*: “*las Administraciones Públicas publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actividad pública*”. Establece así el **cuándo** (de forma periódica), la **calidad** de la información (siempre actualizada) y el **tipo** de información (la relevante para garantizar el conocimiento de la actividad y la controlabilidad a la que se ha hecho referencia). Este importante objetivo, que concreta la filosofía de la transparencia se completa con otro no menos relevante contenido en el **artículo 11 de la LET**: la información publicada deberá ajustarse a los principios de **accesibilidad** (hacer posible la identificación y búsqueda de la información), **interoperabilidad** (conforme al esquema nacional, recientemente modificado, por cierto) y **reutilización** (que haga posible su elaboración posterior).

Este planteamiento normativo es el que complementa la filosofía de los textos expuesta en el epígrafe anterior. Para realizar un análisis práctico se sigue la propia clasificación de la información empleada por el legislador, analizando de forma conjunta las leyes española y catalana. Al respecto hay que indicar que esta última siempre mejora y amplía lo establecida en la primera, siguiendo así la regla del art. 5.2 que indica que las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, “(...) *se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad*”. Referida al campo de la gestión del personal público su calidad técnica es notable, de ahí la conveniencia de efectuar el análisis práctico de la mano de la correspondiente legislación de empleo público, estatal, autonómica o local.

#### 3.1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA

Según la LET la información comprendida en este apartado incluirá las funciones que desarrollan, la normativa aplicable, la estructura organizativa que incluirá un organigrama actualizado y la suficiente para identificar a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional (**art. 6.1 LET**). La ley catalana (**art. 9.1 LCT**), más explícita, reitera la referencia a los órganos y sus responsables, las funciones que tiene atribuidas la Administración y ya de modo más conciso diversos instrumentos de la gestión.

Como es sabido, la estructura organizativa es el modo en que la organización divide el trabajo y luego procede a coordinarlo (Mintzberg, 1983: 26). De ahí que sea obligatorio para el legislador estatal el **organigrama**, la plasmación gráfica de esa horizontalidad, la división funcional (unidades) y la altura de la misma (los niveles jerárquicos). **Órganos**, como tal en la Administración Local lo son el Pleno, la Alcaldía, la Junta de Gobierno Local y las Comisiones informativas en su caso. Es decir, aquellos que dictan resoluciones o con atribuciones capaces de producir efectos a terceros (art.5.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP). Pero junto a la arquitectura política de las competencias (el cartapacio municipal o la división entre delegaciones, tenencias de alcaldía y concejalías) es pertinente la información sobre la estructura administrativa, esto es, las **unidades** administrativas. Y conviene no olvidar que las

unidades se crean mediante las relaciones de puestos de trabajo (antiguo art. 7.1 de la LOFAGE y actual art. 59.3 de la LRJSP), que concretan cómo se materializan las funciones asumidas y los puestos de trabajo encargados de asumir las tareas respectivas, de ahí la relevancia del instrumento comprensivo. Hablando de funciones, en el ámbito local lo pertinente es hablar de *competencias*. Y a mi juicio la mejor manera de informar es a través de hacer pública la “*cartera de servicios*” de la respectiva Entidad Local, con la clasificación que se estime conveniente: por áreas sectoriales, grupos de población o más jurídica, por servicios obligatorios o impropios.

En este apartado lo más relevante es la ley catalana. Si el art. **8.1.d** obliga a hacer pública la plantilla, la relación de puestos de trabajo y el “régimen retributivo”, su detalle lo encontramos en el **art. 9.1**. Así, la información a suministrar comprende la **Relación de Puestos de Trabajo (RPT)**, incluyendo al personal funcionario, laboral y eventual, la Plantilla (de plazas), la relación de contratos temporales y los interinajes no vinculados a ningún puesto de la RPT. En este punto conviene echar mano de la legislación sectorial para aclarar el alcance de las obligaciones. En primer lugar, manejar una noción amplia de qué significa *RPT*. El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba su texto refundido) habla de un instrumento que sirve para “estructurar” la organización administrativa, sea relación de puestos “*u otro instrumento organizativo similar*”. Encontraríamos aquí la variada casuística local: bien como mínimo los “*catálogos*” a que se refiere la disposición transitoria segunda del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local (RRFAL) bien documentos denominados “manuales de funciones y perfiles”, “relaciones descriptivas” o similares, que contengan la información mínima del art. 74 del EBEP: denominación de los puestos, las plazas que pueden desempeñarlos (los grupos y las escalas), los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Encontramos aquí por cierto una obligación adicional, ya vigente, de publicidad. En el caso catalán el contenido de estos instrumentos de ordenación está fijado además en los artículos 25 y 29 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Personal al servicio de las Entidades locales. Se hace público, por tanto, en primer lugar, la relación de plazas de plantilla, su número, agrupado por regímenes jurídicos (funcionario, laboral, eventual), por Escala, Subescala y en su caso, Clase y Categoría y lógicamente Grupo y Subgrupo de titulación (A1, A2, B, C1, C2 y Agrupaciones Profesionales). El contenido de la RPT junto a la información expuesta del elemento objetivo de la organización, incluye tanto las *tareas* atribuidas a los puestos, de estar desarrolladas, como el concreto **sistema retributivo**: el nivel del complemento de destino y el tipo, código y cuantía del complemento específico. Ambos complementos, por cierto, en algún apartado deben contener su cuantía, bien por remisión a la Ley de Presupuestos en el caso del complemento de destino, bien con la cuantía concreta de cada uno de la tabla de específicos en el último caso. El objeto es disponer de información suficiente sobre el “*régimen retributivo*”. Y a este respecto la casuística es variada. La referencia al “régimen” y no solo a la RPT permite pensar que junto a las complementarias ligadas al **puesto de trabajo** deben hacerse públicas otras remuneraciones, como el complemento de **productividad**, público por definición (antiguo art. 23.1.c de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública y at. 5.4 del RRFAL), en toda su variada problemática: bien porque remunera elementos materialmente ligados al puesto (dedicaciones, tipos de jornada, “operativos”) bien si remuneran la consecución y el logro de objetivos. También constituyen información pública las “**gratificaciones por servicios extraordinarios**”, sus criterios y sus cantidades. Habida cuenta de que en este

apartado no hablamos de puestos sino muy probablemente de personas (aparte de los criterios hay que incluir las **cantidades percibidas**) hay que estar atento a los límites de la información contenidos en los artículos 14 y 15 de la LET y 20 y 21 de la LCT. Si bien los referidos a la protección de datos personales a que se refiere la legislación estatal (el art. 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre) no se hallan comprendidos en el supuesto (ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual) es conveniente recurrir a la opción de la disociación de datos (art. 15.4 LET) de modo que se conozca la información sin identificar las concretas personas. Esta es la solución también de la ley catalana (art. 24.1) pero no hay que olvidar otro principio de la ley catalana: los límites no son discrecionales. Salvaguardando la identidad, pero facilitando la información (art. 20.3), referida a mi juicio sin problema a lo que la legislación catalana denomina “(...) *información directamente relacionada con la organización y el funcionamiento de la actividad pública de la Administración (...)*”. Este tipo de datos lo son claramente, y para facilitar su ejercicio, el legislador catalán, además de la opción de la disociación, proporciona otro principio al que acudir: el de la proporcionalidad (art. 22).

RPT, Plantilla de Plazas y “régimen retributivo” aportan información de calidad acerca de la actividad de la entidad local en materia de gestión de personal. Pero nuevamente el legislador catalán destaca por su esfuerzo al respecto al referirse a **la relación de contratos temporales e interinajes** no vinculados a ningún puesto permanente. ¿Qué incluye este epígrafe? En primer lugar, si los laborales fijos se encuentran incluidos en la RPT y los temporales deben hacerse públicos, no ofrece dudas interpretativas el que los laborales “*indefinidos no fijos de plantilla*” deben incluirse en la información pública. Así, junto a la previsión de contratos o plantilla temporal, la entidad local debe informar sobre aquellas situaciones irregulares que, aun subjetivamente no permanentes, formar parte de modo objetivo de la plantilla de personal “estructural”, en su variada problemática, bien por sentencia, bien por su carácter continuado. Son una clase de personal (art. 8.2.c) del EBEP. Por lo que respecta a los interinos, junto a los más habituales de interinos “por vacante” o “accidentales” (art. 10.1 del EBEP, apartados a y b), ligados a puestos incluidos en la RPT, encontramos la obligación, pertinente, de incluir los no vinculados a puestos permanentes. Ello supone proporcionar información fiable y actualizada, bien sobre los interinos “por acumulación de tareas”, bien los ligados a algún programa de carácter temporal, figuras ambas como es conocido, introducidas en 2007, reformadas por la Ley 15/2014 y finalmente consolidadas en el actual 10.1 del EBEP (apartados c y d). Deberán hacerse públicos **el programa, la duración y su justificación**. Los destinos concretos y las tareas asumidas. El objetivo es claro: conocer los efectivos para prestar los servicios públicos, su situación y problemática, incluyendo tanto los directos, donde la entidad local es la empleadora, como los indirectos, los **contratados y subcontratados** por los adjudicatarios de los diversos servicios públicos (**art. 9.1.h**) conectando así las obligaciones de supervisión contenidas en el art. 42 del Estatuto de los Trabajadores y en la legislación de prevención de riesgos laborales con las de información pública, lo que posibilita en todo caso un mayor control.

Con ser relevante la información contenida en este epígrafe, no se agotan con las expuestas hasta ahora. También deben hacerse públicas las **convocatorias** y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal, así como las listas (**art. 9.1., apartados e y g, de la LCT**). **Provisión y promoción** hacen referencia a los procesos de gestión emprendidos para quienes ya son **empleados públicos**. Se separa así del acceso, algo lógico por otra parte. Cuando de ingreso se trata

no hay empleados, sino ciudadanos. La información debe contener la convocatoria, sus bases reguladoras, los actos de trámite y los resultados finales, incluyendo los criterios de los órganos técnicos decisores, tanto en las propuestas iniciales como en sus procesos de actuación subsiguientes: quiénes son nombrados, la información que permita su control y todo lo referido al variado régimen de las **adscripciones provisionales** (comisiones de servicio incluidas). Al respecto no hay que olvidar que constituyen “información pública” los documentos sobre esta materia que obren en poder de la Administración, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, pero excluyendo la de carácter auxiliar o de apoyo tales como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o más discutiblemente, los informes internos (arts. 13 y 18 LET). Ello tiene relevantes consecuencias no tanto en materia de publicidad activa como en materia de acceso a la información, por lo que se trata más adelante al abordar la cuestión de las oposiciones.

También existe obligación de información sobre los **“altos cargos”**. Además de lógicamente considerar incluido al personal eventual, ya citado expresamente con anterioridad, con este término en el ámbito local debemos considerar lo que son los “directivos públicos”, considerando tales bien los reclutados conforme al art. 13 del EBEP en organismos autónomos o empresas, bien los gerentes municipales, bien los nombrados, por ejemplo, en las diputaciones (art. 32 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad, LRSAL). En la definición se incluirían en sentido amplio, los definidos en la disposición adicional decimoquinta de la LBRL: aquellos que “(...) *ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.*”

Finalmente, y en lo que constituye otra novedad significativa que conviene saludar respecto a la normativa estatal, el legislador catalán impone obligaciones adicionales de información en un ámbito, lo que en sentido amplio podríamos denominar como el de “relaciones laborales” o mejor, las **“relaciones colectivas en el empleo público”**, cuestión a la que dedica dos apartados: **el art. 9.1.i y el 9.2**. El primero va referido a los **“convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical”**. Es decir, **todos** los resultados derivados de los procesos de la negociación municipal, laboral y funcional. Encontramos aquí tanto los “convenios colectivos” del artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores, como los más limitados “acuerdos” referidos a materias concretas (jornada, clasificación profesional, sistema retributivo) con toda su variada casuística y régimen de adopción de acuerdos (la norma no distingue entre pactos estatutarios o extraestatutarios) del personal laboral como los pactos y acuerdos normalmente alcanzados (o negociados, el matiz es importante) **“(...) en el seno de las Mesas de Negociación correspondientes (...)”** (art. 38.1 del EBEP), que suelen ser normalmente la Mesa de Negociación de la Entidad Local, bien para el personal funcionario, bien la conjunta para todos los empleados públicos. No se excluye a mi juicio la información si el órgano está irregularmente constituido o no es el adecuado. Es sabido que en el diverso panorama municipal encontramos denominaciones diversas (pactos, acuerdos conjuntos, mixtos) y sujetos negociadores también variados (comités de personal o juntas de personal, como órganos unitarios, asumiendo facultades negociadoras reservadas a los órganos sindicales). Como fuere, lo sustantivo es el resultado, y sobre el mismo pesa la obligación de información, hay que tener en cuenta

que sobre la negociación colectiva pública, junto a los de legalidad, cobertura presupuestaria o buena fe negocial, pesa una obligación específica: la de transparencia (art. 33.1 del EBEP). Por cierto, que quizá esta obligación contribuya a erradicar un endemismo de la negociación colectiva municipal: su **informalidad** (Cuenca, 2015: 114), esto es, la no remisión (obligatoria según el art. 38.6 del EBEP) a la oficina pública correspondiente y su posterior publicación en el boletín oficial de la provincia<sup>iv</sup>.

Por otra parte, la LCT también impone el principio de publicidad activa en relación con los **liberados sindicales** y su **crédito horario**. Dicha obligación hay que entenderla asociada a la nueva regulación comprendida en la disposición adicional decimoquinta del EBEP, ya anticipada en su día por el art. 7º del Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad: la obligación de cada una de las Administraciones Públicas, incluyendo como es obvio cada una de las Entidades Locales, de constituir un “**Registro de Órganos de Representación del Personal**” en el que sean objeto de inscripción o anotación tanto los aspectos referidos a los órganos unitarios como los sindicales, los créditos horarios y sus eventuales cesiones, incluyendo los pactos que afecten al régimen de asistencia al trabajo. Pues bien, sobre toda esta temática incluida en el Registro, de constitución obligatoria, recae la obligación de transparencia activa. Es más, la ley catalana incluye no solo la información eventualmente dissociada de los datos personales, sino una **obligación de elaboración de información**: los costes que las liberaciones (la acumulación en un miembro del sindicato) generan y el número de horas sindicales utilizadas, entendiendo en tal información el número y tipología del crédito (horas por permiso, por sindicatos y por días). Dada la amplitud del precepto la obligación de información no solo va referida a los créditos horarios contemplados en el EBEP o en el ET, sino en otras normas si los efectos son la ausencia remunerada del puesto de trabajo para el ejercicio de funciones representativas (Ley de Prevención de Riesgos Laborales; Ley Orgánica de Libertad Sindical). Se introduce así un completo marco de rendición de cuentas en esta materia central del empleo público.

### 3.2.OBLIGACIONES REFERIDAS A LA INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA: CRITERIOS, DECISIONES Y ACTUACIONES EN MATERIA DE PERSONAL

Tanto el artículo 7 de la LET como el 10 de la LCT coinciden en imponer un deber de publicidad activa: el referido a las directrices, directivas, instrucciones, acuerdos, circulares, normas o respuestas (anonimizadas, como especifica la ley catalana) a consultas planteadas en relación con la aplicación de normas. Es una obligación en sentido amplio que trata sobre todo de proporcionar **seguridad jurídica** al empleado público. En el caso que nos ocupa la misma es predicable respecto a las normas que afectan al empleado público en el sentido de aportar información acerca de los **criterios** tenidos en cuenta en los diversos procesos de gestión que le afectan y de los proyectos planteados al respecto. De ahí que los preceptos, en especial la legislación catalana (**art. 11.1.d**) incluyan la obligatoriedad de ser transparentes en las “(...) *memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos*”. Sabido que la justificación de la norma es explicitar los criterios tenidos en cuenta en los diversos campos de la política de personal, un elemento imprescindible en la percepción de justicia organizativa, de la equidad interna, determinante como es sabido del nivel de compromiso del empleado público y por tanto de su nivel de rendimiento (Cuenca, 2010: 19), los ámbitos sometidos a información pública serían los siguientes:

- Lo relacionado con el **tiempo de trabajo**: calendario laboral y cuadrantes. Como es sabido, las diversas Administraciones Públicas son competentes para establecer cada una de ellas tanto la jornada laboral como las especiales de trabajo (art. 47 del EBEP), si bien en las entidades locales la referencia “*en cómputo anual*” lo es con respecto a la vigente en la AGE (art. 94 LBRL). Tal ordenación del tiempo de trabajo lo es mediante un instrumento técnico, el “**calendario laboral**”, que establece la distribución de la jornada y la fijación del horario en cadencia diaria, semanal y anual de la jornada de los diversos servicios municipales (policía local, biblioteca, servicios personales, personal burocrático, vía pública) y su eventual distribución irregular, teniendo presente en su elaboración el criterios de responder a las “necesidades del servicio”, conforme a la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, rectificada por la de 16 de septiembre de 2015. Esta norma, en su apartado 2.5 impone una obligación específica de publicidad al disponer que “(...) *los calendarios laborales serán públicos a fin de asegurar su general conocimiento, tanto por parte de los empleados públicos y de sus representantes legales y sindicales, como de los ciudadanos interesados*”.
- Otro ámbito de publicidad es el referido a los **permisos y licencias**. En este terreno es directamente aplicable sin discusión la normativa autonómica (art. 142 del TRRL). Cuestión distinta es que tanto la casuística, como la concurrencia de normas estatales y autonómicas como en fin, la variedad, abonen el terreno para una rica problemática. Ello explica el interés del legislador en hacer público el “**régimen de vacaciones y permisos**” cuando lo impone como uno de los deberes de los órganos unitarios de representación del funcionario, las Juntas de Personal (art. 40.1.d del EBEP). Pues bien, muchas entidades locales, conocedoras del papel del precedente en el ámbito administrativo -aun reconociendo el limitado papel como fuente reguladora hay que recordar que “(...) *los criterios seguidos en actuaciones precedentes*” juegan su papel (art. 35.1.c de la LPAP)- suelen publicar sus **guías o manuales** de permisos licencias, por la conveniencia de hacer públicos cómo por ejemplo se cuentan los días de permiso, sobre todo en servicios con jornadas distintas de las 7.5 horas, cómo se justifican o incluso, qué se entiende por familiar o enfermedad grave. Esta información entraría dentro del supuesto y, por tanto, sería objeto de publicidad activa, bien en la forma descrita, bien en el formato de directiva, instrucción o circular.
- Otro precepto relevante es la referencia a la publicidad de las “*memorias y documentos justificativos*” de los proyectos. En el caso que nos ocupa la motivación está clara: siendo un principio básico de la gestión el **motivar** las potestades discrecionales (amplias por ejemplo en los sistemas de estructuración del empleo público como son las relaciones de puestos de trabajo), además del deber de negociación colectiva impuesto en el art. 37 del EBEP se impone uno adicional, el de su motivación (at.35.i.j de la LPAP). De ahí que para controlar la potestad organizatoria, la opción por una decisión entre varias posibles, se obligue a justificarla. Y a hacerla pública. Por tanto, **informes técnicos, organizativos, jurídicos, memorias y similares**, referidos a ámbitos colectivos, globales, organizativos, de la gestión de personal se encuentran sometidos al deber de publicidad activa. Se excluirían, según la normativa estatal la mera

información auxiliar o de apoyo, tales como (...) *notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos (...)*” (art.18.1.b LET), pero no los documentos técnicos justificativos de la decisión. Piénsese en la **memoria técnica** de aprobación de una valoración de puestos de trabajo, del documento motivador de la estructura, o de los “*antecedentes, estudios y documentos*” justificativos de que las plantillas municipales responden a los principios de racionalidad, economía y eficiencia (arts. 126.1 del TRRL y 90.1, primer párrafo, de la LBRL).

- Lo expuesto en los párrafos anteriores es a título ejemplificativo de diversos ámbitos sometidos a transparencia. El principio interpretativo en este terreno es, conviene, reiterarlo, toda norma interna susceptible de **justificar** la adopción de decisiones de política de personal. Es decir, permitir el conocimiento de la actividad pública que rodea a esta política.

### 3.3.OBLIGACIONES REFERIDAS A LA INFORMACIÓN ECÓNOMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA

El **artículo 8.1 de la LET** introduce novedades significativas: se somete al principio de publicidad o transparencia activa “*como mínimo*” campos sensibles de la gestión del personal público como son los presupuestos, las retribuciones de los altos cargos y máximos responsables de las entidades y, en fin, las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como, significativamente, “*La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia (...)*”. El carácter de mínimo de la norma estatal cobra relevancia cuando se analiza la completa legislación catalana. Esta, **adicionalmente** incluye: las **retribuciones, indemnizaciones y dietas** no solamente de los altos cargos, sino también del **personal directivo** de los entes públicos (**art. 11.1.b**). De modo significativo incluye, además, la información “general” sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los “**empleados públicos**”, en general, si bien con un matiz, que la información se proporcionará “**agrupada**” en función de los niveles y cuerpos.

En términos prácticos la información es la contenida en el **capítulo 1º** de los presupuestos de una entidad local cualquiera. Por otra parte, la información sobre retribuciones es la incluida normalmente en los conocidos “**anexos de personal**” o “**plantillas presupuestarias**” a que hacía referencia el antiguo Real Decreto 500/1990, que obligaba a incluir todos los puestos de trabajo de una organización, “debidamente valorados”. A mi juicio, vale esta información, siempre y cuando se presente disociada, es decir, sin incluir los datos personales del empleado público. Si bien con dos novedades relevantes: en primer lugar, que si hasta ahora esa información era de manejo usual por cargos electos y representantes unitarios y sindicales, pasa a serlo de conocimiento público. Y en segundo lugar y más importante, que sí obliga a una cierta labor de elaboración, bien por cuanto habla de información estadística o agrupación por niveles y cuerpos, de las cuestiones retributivas. Quizás lo más sencillo sea hacer pública la información mensual remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (el **aplicativo ISPA**) en virtud de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF).

Sí es importante destacar el tipo de información sometida a transparencia: sueldo base, complementos ligados al **puesto**, todo el variado elenco de la **productividad**, y el no menos imaginativo de las **gratificaciones por servicios extraordinarios**. Si el apartado anterior obligaba a hacer públicos los *baremos* y modo de cálculo de los componentes de la nómina del empleado público (cómo se calcula el específico o la tabla de gratificaciones por servicios extraordinarios por subgrupos, por poner un par de ejemplos) este epígrafe pretende arrojar luz sobre las **cantidades** efectivamente abonadas. Es así como cobra sentido el término “*régimen retributivo*” de la LCT. Para su contraste es recomendable la presentación de la información en el sentido indicado, por niveles y cuerpo. O mejor, por puestos-tipo y por ámbitos funcionales: vía pública, servicios personales, policía local o administración general, por poner un ejemplo.

### 3.4.OBLIGACIONES REFERIDAS A LA INFORMACIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

El **artículo 6.2 de la LET** dispone que “*Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.*” Mejor formulada, la **LCT** impone en su **art. 12** que “*La Administración debe hacer públicos, en aplicación del principio de transparencia, los planes y programas anuales y plurianuales, de carácter general o sectorial, que establecen las directrices estratégicas de las políticas públicas. Asimismo, deberán publicarse las auditorías internas y externas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.*” De modo específico, incluye en este deber de publicidad activa la memoria económica, los estudios e informes técnicos justificativos y la metodología de los mismos.

Esta información es el núcleo, la verdadera **pieza central de la transparencia** en la actividad. Es la que permite conocer el proceso decisorio, y si el mismo está debidamente fundado o es fruto de la improvisación, o peor, responde a intereses de parte. En el terreno de la gestión pública de recursos humanos obliga a justificar que esta tiene lugar en un marco racional, de ahí la relevancia de los procesos de planificación estratégica a los que seguidamente se hace referencia. Como poco, es el cauce para proporcionar la información técnica en que se basa la ordenación de la gestión, tanto en lo que se refiere a los instrumentos de la misma (plantillas, relaciones de puestos, acuerdos de condiciones de trabajo) como el fundamento técnico de cada uno de los ámbitos de la política de personal: el acceso, las retribuciones o la carrera profesional. Es un precepto, el artículo 12 de la ley catalana, que a mi juicio hay que leer conjuntamente con los apartados d) y e) del artículo 9 de la misma ley. Si esta última busca conocer los datos existentes, este apartado busca conocer las razones, los motivos en los que se basa, alterando de modo sensible la **actividad** de la gestión del personal público.

- Ejemplificando, se incluirían en este punto, tanto las memorias de plantillas y RPT, como los informes técnicos de valoración a los que ya se ha aludido, como la parte de la política de personal a que haga referencia una herramienta típica en

las entidades locales catalanas como el **plan de mandato** o similar, tales como **cuadros de mando** integral, sistemas de indicadores y también los proyectos de evaluación de la **calidad**, en su variado formato (ISO, EFQM, CAF), incluyendo su **fundamento metodológico** y su adaptación concreta.

- Por supuesto, el apartado engloba también lo específico de los planes de personal, tanto en su forma de “*Planes de Ordenación*” previstos en el art. 69 del EBEP, donde se prevé la determinación de las disponibilidades y necesidades de personal y los procesos necesarios para alcanzarlos: es decir, los **planes estratégicos de recursos humanos** con independencia de su denominación. Adicionalmente, un medio de planificación que cabe entender como vigente a tenor de la disposición final cuarta, apartado 2 del EBEP, la adicional vigésimo primera de la LMRFP, que prevé que “(...) *las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir (...) incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada*”. La potestad de planificación, reconocida en el art. 4.1.c de la LBRL, proyectada sobre la gestión de personal significa que, además de los planes de ordenación a los que se ha hecho referencia, el gobierno local dispone de una variada panoplia de “**sistemas de racionalización**”. Son conocidos al respecto, los planes de estabilización o consolidación de empleo precario, de promoción interna y movilidad, los de clarificación y simplificación retributiva y los de funcionarización, por poner algunos ejemplos. Pues bien, sobre todos ellos se proyecta el deber de transparencia o publicidad activa.
- Se englobarían en este apartado los **planes de formación** de la respectiva entidad local, elaborados al amparo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral como específicamente, los contemplados en la Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas de 19 de julio de 2013, por la que se rectifica el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (AFEDAP). La obligación de publicidad pesa sobre cualquier tipología de plan: unitarios, agrupados o interadministrativos. En esta última normativa, en su artículo 12 se define el contenido del Plan de Formación: sistema de detección de necesidades, objetivos, colectivos afectados, opciones metodológicas, previsiones de seguimiento, criterios de evaluación, calendario de ejecución y coste del mismo. Pues bien, estos son los contenidos sometidos a información activa, además de lógicamente de los datos de partida que los sustentan y la evaluación de los mismos (valoración, impacto, uso de los permisos de formación, etc.)
- Por último, otro ámbito de la planificación/programación de la gestión del personal sometido al deber de información pública es el referido a los **planes de igualdad** tendentes a concretar la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Como es sabido, los mismos vienen recogidos en la actual disposición adicional séptima del texto refundido del EBEP de 2015 (antigua adicional octava en el texto de 2007). Los

contenidos del plan (objetivos, estrategias, sistemas de seguimiento), de confección obligatoria por cierto, se hallan establecidos en el art. 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (LOI). Este marco normativo establece en su artículo 47 una obligación específica de transparencia en la materia, comprendidas por tanto en el principio de publicidad activa, al garantizar el acceso de la representación legal de los trabajadores y trabajadoras o, en su defecto, de los propios trabajadores y trabajadoras, a la información sobre el contenido de los planes de igualdad y la consecución de sus objetivos. Como fuere, la transparencia se predica tanto del **contenido** de los planes, como de los **datos** que sustentan los mismos como de sus **efectos**, en ámbitos como el impacto de género en el acceso al empleo público (art. 55), como el uso de permisos y licencias dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral (art. 56), de los protocolos dirigidos a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo (art. 62) como en suma de los efectos del mismo (art. 63), lo que supone estructurar la información desagregando por sexo los datos de la plantilla por grupos de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas.

### 3.5.OBLIGACIONES REFERIDAS A LA EVENTUAL INFORMACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL EXISTENTE EN LA GESTIÓN DE PERSONAL

Finalmente, en este repaso de la información relacionada con la actividad que sobre el empleo público local se encuentra sometida a transparencia resulta significativo el art. 5 de la ley catalana, según el cual debe hacerse pública una relación actualizada de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, con indicación de su importe. ¿Cómo afecta este mandato a los “temas de personal”? a **dos terrenos** a mi juicio que hay que hacer público si no se han incluido anteriormente en el epígrafe “régimen retributivo” o “costes sindicales”: las conocidas como “**ayudas sociales**” destinadas a satisfacer prestaciones médico-sanitarias o asistenciales a la plantilla y las ayudas indirectas otorgadas por la entidad local a los **representantes unitarios y sindicales** de los empleados públicos (locales, subvenciones para su actividad en forma de transferencia, costes indirectos, etc.). Con todas las prevenciones que se quiera (información disociada, por ejemplo), pero es indudable que ambas se incluyen dentro de la “actividad” relacionada con la gestión del personal público (**arts. 5.1 LET y 1.1.a LCT**).

#### 4. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. BREVE REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

---

El derecho de acceso a la información pública, la transparencia activa, se configura en el marco jurídico de manera amplia. Para el **art. 12 de la LET** se contempla para “*todas las personas*”, en los términos previstos en el art. 105.b de la Constitución. Más concreto, como suele, es el **art. 18 de la LCT**, que lo contempla asimismo para las personas, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida. Para ambas, “*información pública*” son los contenidos o documentos, con independencia de su formato o soporte, que obren en poder de los entes locales, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Es un derecho amplio, incondicionado, sin necesidad de motivación específica para su ejercicio, tal y como recuerda la ley catalana. En este punto, más que pormenorizar interesa destacar **dos aspectos**: los eventuales **límites** cuando hablamos de gestión del personal público y la distinta consecuencia del **silencio administrativo**.

El **contenido sustantivo** del derecho de acceso, a mi juicio, va referido a todos los **ámbitos** indicados en la **publicidad activa**: instrumentos de gestión, planes y los datos a los que se ha hecho referencia que afectan a diversos procesos de gestión, en especial los retributivos, pero también expedientes y procedimientos incluidos sin dificultad alguna en el terreno de “*lo colectivo*” de la gestión del personal: permisos, licencias, provisión de puestos, etc. Es pertinente, por tanto, a salvo de lo que vayan indicando las sentencias de los tribunales y las resoluciones de la Agencia Estatal de Protección de Datos, una breve consideración sobre los **límites** de la información. Y a mi juicio encontramos pocos referidos a la gestión del personal público. El **art. 14 de la LET** y el **art. 21 de la LCT** son los reguladores de esta materia. Y la prevención, investigación o sanción de los ilícitos disciplinarios o la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de adopción de decisiones son los únicos planteables en este ámbito, interpretable de modo restrictivo. No todo son procesos disciplinarios ni es reclamable, más allá de la cautela, un ámbito de secreto en la elaboración de la política de personal. Con más motivo cuando lo que se analiza es la legislación catalana, que dispone expresamente que “*El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente previstas por las leyes*”. De ahí que hablando de “*información pública*” la reflexión deba ir referida al alcance de los **datos personales**, verdadero marco limitativo de la cuestión.

Ya se ha hecho alguna referencia, pero únicamente si la información contuviera “datos personales” encontramos dos supuestos en la legislación estatal: los “especialmente protegidos” del art. 7.2. de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), referidos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, que requeriría el **consentimiento expreso y escrito** de los empleados públicos afectados, salvo que él mismo los hubiera hecho públicos y los del 7.3 de la LOPD, referidos a la raza, salud y vida sexual, que necesariamente requiere de la autorización expresa, se entiende que “ad hoc”. No siendo este tipo de datos, el criterio del legislador español es conceder el acceso a información que contenga **datos “meramente identificativos”**, ya que si la información no los incluye el órgano destinatario de la solicitud concederá el acceso. Bien es cierto que **existe un margen relevante de apreciación** para el órgano gestor de la política de personal: que a su juicio prevalezca la protección de datos personales sobre el interés público, interés que en cada caso ha de ser “*suficientemente razonado*”, según el **art. 15.2 de la LET** y

**24.1 de la LCT.** Una recomendación sensata, acorde con la finalidad de la transparencia, de controlar la actividad, es la de facilitar la información “previa disociación”, circunstancia que en todo caso deberá ser motivada. Resulta lo más razonable a la luz de algunas sentencias y de las resoluciones de la AEPD, que ha venido limitando el derecho a conocer información del tipo de “listados alfabéticos” o similares que permitan lo que el reglamento de desarrollo de la LOPD, el **Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre** llama a **evitar**, la noción de “*persona identificable*”. De ahí que la información deba ser **genérica**. Si esta modalidad de presentación de la información no es aceptada por el solicitante es cuando a mi juicio operaría la segunda **alternativa**, la del **acceso parcial** contemplada en el **art. 16 de la LET** y en el **art. 25 de la LCT**. Es el modo más sencillo de proceder, salvo que el órgano político (alcaldía, junta de gobierno local) considere que en ese caso concreto de información solicitada deba prevalecer la protección de datos personales, cuestión que probablemente termine siendo la más controvertida. La **solución** más inteligente desde mi punto de vista en este terreno es **anticiparse**: una buena estrategia en materia de transparencia activa referida a la política de personal, entendida como completa, fiable y reutilizable puede evitar la necesidad de afrontar peticiones que choquen con los derechos a la protección de datos de los empleados públicos. Y aun en este caso, esta forma de actuar legitima la denegación ponderada y motivada de dicha información.

En punto a la **resolución** de la solicitud, los efectos del silencio, de nuevo debe ser saludada la normativa catalana. Si el art. 20.4 de la LET dispone que transcurrido el plazo máximo para resolver –un mes- la misma deberá entenderse como desestimada, el art. 35.1 de la LCT configura el silencio como **positivo**, lo que obliga a un planteamiento mucho más proactivo, anticipatorio, de los gobiernos locales.

Para finalizar, una breve referencia a lo que en algún caso he denominado como “*el elefante en la habitación*” de los temas del empleo público local: la cuestión del **acceso**, el fenómeno, conocido y no afrontado, de lo estructuralmente complejo que es garantizar la transparencia en la selección del personal público en un contexto donde organizativamente cada entidad local selecciona a su propio personal<sup>vi</sup>. Más allá de la incidencia de las leyes española o catalana de transparencia, la gran cuestión con los servidores públicos y su legitimidad se juega en este terreno: la de ser capaz de activar el juego conjunto de mecanismos como los previsto en el **art. 61.4 del Estatuto Básico del Empleado Público**: “*Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública*” y del **art. 36.2.c de la LBRL** –en la redacción dada por la reforma de 2013- que fija como competencias propias de las Diputaciones el apoyo no solo en la formación del personal, sino también en su selección “*(...) sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas*”. Materia esta llamada a cambiar si realmente queremos asegurar un empleo público local meritocrático y eficiente. Como fuera, en tanto estas propuestas más de reforma institucional, eventualmente calan, no está de más una breve referencia a que también en este terreno de la gestión del personal las cosas están cambiando de la mano de la acción de los tribunales. Si bien de la mano de la reciente reforma de la legislación de procedimiento administrativo, la LPAP, es conveniente diferenciar, cuando de acceso a la información pública se trata, entre “*derechos de las personas*” (regulados en el **art.13**) encuadrables en el ámbito específico de las leyes de transparencia y los “*derechos de los interesados*” (regulados en el **art. 53.1.a**) conviene tener presente la obligación de transparencia, no solo activa, sino de acceso a la información, en todo

cuanto a oposiciones se refiere. Siendo como es materia merecedora de tratamiento específico interesa dejar constancia de esa apertura, forzada por los tribunales y en algún punto por el legislador, en especial cuando se habla de ciudadanos inmersos en procesos selectivos, es decir, de **interesados**. El derecho contempla no solamente el conocimiento del estado de tramitación del procedimiento selectivo, sino también a conocer los actos de trámite dictados y el derecho a obtener copia de los documentos. Y el derecho de información pública para un interesado es amplio: a título de ejemplo, el derecho a conocer criterios empleados por el órgano técnico de selección para calificar su ejercicio y, significativamente, el de los restantes aspirantes<sup>vii</sup>. Sin olvidar además que, interesados no son únicamente los aspirantes, sino también las **organizaciones sindicales**, en este caso las más representativas, legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional (art. 31.6 del EBEP y 4.2 de la LPAP). Es de prever que la fuerza de la transparencia obligue a cambiar las pautas de comportamiento en esta materia. Y que la **rendición de cuentas** afecte incluya no solamente a la práctica de los **órganos de selección** sino lo que es más importante, a su organización, profesionalizando tales órganos y alejándolos del ámbito concreto de decisión.

## 5. CONCLUSIONES

---

- i. La **gestión municipal de recursos humanos** se halla, como actividad pública, sometida a un **intenso régimen de rendición de cuentas** en Catalunya, habida cuenta de la centralidad de que goza la institución del empleo público local a la hora de garantizar la calidad democrática. Ello incluye la responsabilidad de los trabajadores públicos, de quienes los dirigen y quienes los representan a la hora de ajustar su conducta a fines de interés público.
- ii. A este respecto, tanto la ley española como de modo destacado la legislación catalana, incluyen importantes obligaciones de transparencia activa.
- iii. En el terreno de la **información institucional y organizativa** el deber de publicidad activa incluye el **organigrama** completo, político y administrativo, información suficiente acerca de **la cartera de servicios, la Plantilla de Plazas, la Relación de Puestos de Trabajo o documento similar como el Catálogo** y amplia información sobre el **régimen retributivo**, entendido en sus aspectos **cualitativos** (cómo se fija) y **cuantitativos** (datos). A este respecto se incluyen datos sobre las retribuciones complementarias ligadas al **puesto de trabajo** y aquellas otras ligadas al **rendimiento**, como la productividad, o las **gratificaciones** por servicios extraordinarios. También datos sobre la **estructura de los efectivos y su situación**, permanentes y no permanentes, incluyendo toda la variada modalidad de nombramientos interinos y de situaciones del personal laboral, incluyendo el indefinido no fijo, por lo que una estrategia sencilla sería hacer público el **aplicativo mensual** remitido al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También se encuentra sometida al deber de información pública el sistema de relaciones laborales, sus documentos y la situación y régimen de dedicación de los representantes del personal, unitarios y sindicales.

- iv. En lo que respecta a la **información de relevancia jurídica** la obligación de transparencia afecta a instrumentos como **calendarios laborales, cuadrantes, guías y manuales de permisos y licencias, memorias técnicas y documentos justificativos** tanto de los sistemas de estructuración del empleo público como de su aplicación (manuales de valoración, por ejemplo).
- v. La **información económica, presupuestaria y estadística** sometida a publicidad incluye las **dietas y la información retributiva, agregada por niveles**, grupos y ámbitos no incluidos con anterioridad.
- vi. La información **referida a planificación y programación de recursos humanos** hace obligatoria la publicidad relativa a **sistemas de calidad, cuadros de mando integral** o de personal en su variada estructura de indicadores como la **planificación** derivada del art. 69 del EBEP o la de la DA 21ª de la LMRFP: planes de consolidación de empleo precario, de funcionarización o cualquier otro sistema de racionalización, así como los **planes de formación o los planes de igualdad**.
- vii. El deber respecto de la información referida a la **actividad subvencional** incluye tanto las **ayudas sociales** como las eventuales ayudas directas o indirectas a los **representantes**, unitarios o sindicales, del personal.
- viii. En materia de **derecho de acceso a la información pública** la denegación es tasada, **limitada** por un lado a los “datos especialmente protegidos” y por el otro a que el órgano político que debe facilitar los mismos estime que prevalece la protección de los datos personales sobre el interés público, algo que augura **conflictividad** en este terreno, de ahí que resulte recomendable una estrategia de facilitar amplia información al respecto para evitarla.
- ix. En materia de transparencia en el empleo público local un terreno especialmente sensible es el referido a la **garantía del mérito** y la publicidad. Es este el espacio donde la institución se juega su prestigio y donde más oportuno sea **innovar**, de la mano de unas decisiones judiciales que, cada vez en mayor medida, van limitando el terreno de la discrecionalidad y la opacidad administrativa.

## NOTAS

<sup>i</sup> Véanse al respecto dos obras de interés como el libro de Quentin Skinner, *“El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti”*, Trotta, 2009 y la edición en español a cargo de la Universidad de León del libro de Lincoln Steffens *“La vergüenza de las ciudades”*, 1993. Introducción de Alfonso Sabán Godoy.

<sup>ii</sup> Hay abundantes obras en español sobre el campo de las políticas públicas. Como obras actuales de referencia y manejo académico usual pueden citarse a Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., *“Análisis y gestión de políticas públicas”*, Ariel, 2008 o Dente, B. y Subirats, J., *“Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”*, Ariel, 2014.

<sup>iii</sup> Existe abundante literatura divulgativa sobre la relevancia de la calidad institucional en el crecimiento económico y la cohesión social. Más allá de la popular obra de Acemoglu, D. y Robinson, J. editada en 2011 por Deusto, *“Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”*, encontramos otras no menos interesantes como Collier, P., *“El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo”*, Mondadori, Barcelona, Berggruen, N. y Gardels, N. *“Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre Occidente y Oriente”*, Madrid, Taurus. Un trabajo más reciente en la misma línea es el de Micklethwait, J. y Wooldridge, A., *“La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado”*, Madrid, Galaxia Gutenberg. En la misma línea divulgativa del pensamiento institucional es recomendable el trabajo de Hecló, H., *“Pensar institucionalmente”*, editado en 2010 por Paidós.

<sup>iv</sup> He estimado alrededor del 70% el número de acuerdos y convenios colectivos municipales no publicados en los boletines oficiales. Al respecto, un estudio de la Diputación de Barcelona, editado por la prestigiosa “Xarxa CORH” en 2011 coincidía en esta cifra.

<sup>v</sup> Al respecto, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nº 68/2012, de 25 de enero.

<sup>vi</sup> Al tema me he referido en el capítulo “La baula més feble: enfortiment del sistema de mèrit als governs locals” en la obra coordinada por Manuel Villoria y Xavier Forcadell y editada por la Diputación de Barcelona en 2015 titulada *“Bon Govern, Transparència i integritat institucional al govern local”*, así como en la Jornada que sobre el mismo tema se celebró el 22 de abril de 2015, organizada por la Associació de Municipis de Catalunya.

<sup>vii</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de 6 de junio de 2005 (LA LEY 13036/2005).

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUENCA CERVERA, J. JAVIER

(2010): “*Manual de dirección y gestión de Recursos Humanos en los gobiernos locales*”. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

(2015): “*El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*”. Madrid. Fundación Democracia y Gobierno Local.

DU GAY, P. (2012): “*En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética.*” Madrid. Siglo XXI

MINTZBERG, H. (1983): “*La estructuración de las organizaciones.*” Madrid. Ariel.

ROSANVALLON, P (2010): “*La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad.*” Madrid. Paidós.

URDÁNOZ, J. (2015): “España y la responsabilidad política.” En: *Claves de Razón Práctica*, nº 241, págs. 56-65, julio-agosto. Madrid. Prisa revistas.