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

J. Javier Cuenca Cervera

Universitat de València i IVAP

Xàtiva. 3/VI/2016

Contenidos

1. INTRODUCCIÓN: UNA REFLEXIÓN
   - Significado público de la transparencia en la gestión del personal local
2. DIMENSIONES DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LA POLÍTICA MUNICIPAL DE PERSONAL
   - Información en materia institucional y organizativa
   - Información de relevancia jurídica
   - Información económica y presupuestaria
   - Información de planificación y programación
   - Información de la actividad subvencional
3. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
   - Breve referencia a las cuestiones de acceso

1. INTRODUCCIÓN: EL SIGNIFICADO PÚBLICO DE LA TRANSPARENCIA

Ambroggio Lorenzetti: “Alegoría del Buen Gobierno”. 1340. Palacio Comunal de Siena

- ☞ Lo municipal como *“espacio socialmente epidérmico”* del bueno gobierno
- ☞ Pautas conducta: servidores públicos, quienes los dirigen y los representan

FILOSOFÍA DE LAS LEYES ESTATAL Y ALENCIANA

- LEY ESTATAL 19/2013: **DESARROLLO** ECONÓMICO DE UN PAÍS DEPENDE DE LA **CALIDAD** DE SUS **INSTITUCIONES**

  - Calidad Democrática = (f) Calidad Institucional
  - Transparencia: relación con calidad institucional: Buen Gobierno
  - Línea: Convención Naciones Unidas contra Corrupción de 2003

- LEY VALENCIANA 2/2015: EL PAPEL DE LA **INFORMACIÓN** EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

  - Garantía de las personas a acceder información pública y recibir información veraz sobre actividad pública (arts. 1.1. y 4.2 LVT)
  - Línea: Convenio 205 Consejo de Europa

EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA TRANSPARENCIA

- *"(…) 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**"* (EM Ley estatal)

- *"Principio de **responsabilidad y rendición de cuentas**: la actividad pública y la de sus **servidores** exige la asunción de la responsabilidad derivada de tal **desempeño**"* (art. 4.2.g Ley valenciana)

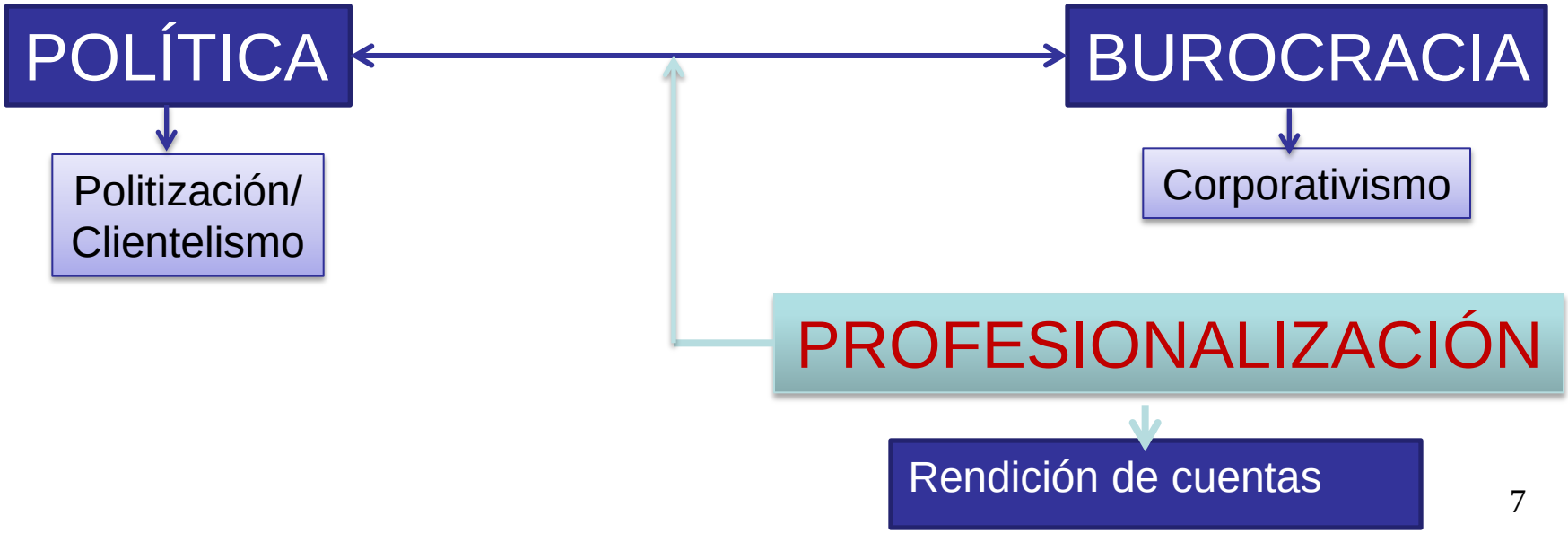
- AMBAS NORMAS INCIDEN EN LO MISMO: RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y EN LA CONDUCTA AGENTES QUE ACTUÁN EN LO PÚBLICO EN NOMBRE DE LA CIUDADANÍA

- RESPONSABILIDAD COMO "ACCOUNTABILITY": NO COMO ALGO MORAL. HABLAMOS DE *CONTROLABILIDAD*

- EN DEFINITIVA: REHACER LA LEGITIMIDAD DE LO PÚBLICO

El empleo público en una sociedad democrática

- Finalidad de la **FUNCIÓN PÚBLICA**
  - Garantía de la **neutralidad política**, así como de la imparcialidad e independencia en el funcionamiento
- Finalidad **POLÍTICA DEMOCRÁTICA**
  - Garantizar la **receptividad** del aparato administrativo hacia la ciudadanía, por medio de representantes elegidos



PENSAR LA GESTIÓN DEL PERSONAL LOCAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

☑ SE RINDE CUENTAS EN DOS DIMENSIONES

➪ POLÍTICAS DE PERSONAL COMO *"POLICY"*

- ¿personal de calidad? (art. 6 Carta Europea Autonomía Local)
- Eficacia en costes, "valor público" o *"value for money"*
- En definitiva, analizamos la actividad

➪ POLÍTICAS DE PERSONAL COMO *"POLITICS"*

- El modo en que se conduce dicha gestión
- Referido al nivel de *controlabilidad* en la conducta de los agentes: empleados públicos, sus representantes y quienes los dirigen

Una constatación: no es una moda de gestión sino que ha venido para quedarse

2. DIMENSIONES DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LA POLÍTICA MUNICIPAL DE PERSONAL

PLANTEAMIENTO DEL DERECHO A LA PUBLICIDAD/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"* (**art. 5.1 LET**)

  - **CÚANDO**: de forma periódica
  - **CALIDAD**: actualizada
  - **TIPO**: la relevante

- ☑ Información publicada deberá ajustarse **principios** (**art. 11 LET** y **8 LVT**):

  - ACCESIBILIDAD, INTEROPERABILIDAD, REUTILIZACIÓN
  - Obligaciones transparencia "CARÁCTER DE MÍNIMAS" (art. 9 LVT)
  - Posibilidad ORDENANZAS MUNICIPALES (art. 8 LVT)
  - Referencia explícita "**PÁGINAS WEB**" (Art. 9 LVT)

Ley Valenciana (art 8): información veraz, objetiva y actualizada. Se publicará de forma clara, estructurada, comprensible y fácilmente localizable

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA (art. 9.3.2 LVT/6.1 LET)

1. **ESTRUCTURA: ORGANIGRAMA ACTUALIZADO (apartado a)**
   - ⇒ Político y administrativo: niveles jerárquicos y unidades (áreas, servicios, unidades). Competencias y funciones.
   - ⇒ La “cartera” o “inventario” de servicios públicos
   - ⇒ Relación de procedimientos administrativos
2. **LA PLANTILLA “ORGÁNICA” DE PLAZAS, LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO O INSTRUMENTO ANÁLOGO DE PRH Y RETRIBUCIÓN (apartado b)**
   - ⇒ U otro instrumento similar: *Catálogos* del RD 861/1986
   - ⇒ Contenido mínimo EBEP: denominación puestos, plazas que pueden desempeñarlos, sistemas de provisión y retribuciones complementarias
   - ⇒ Escalas, Subescalas, Grupos y Subgrupos
   - ⇒ Régimen jurídico: F, LF y E

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA (art. 9.3.2 LVT/6.1 LET) (2)

3. EL *"INSTRUMENTO DE RETRIBUCIÓN ECONÓMICA ANUAL"* (apartado b)

- ⇒ Puestos por áreas funcionales: Nivel CD, código/cuantía
- ⇒ *"Criterios"* devengo y cálculo Productividad (art. 5.4 RD 861/86) en su tipología: desempeño, objetivos u otros. Y cantidades
- ⇒ "Gratificaciones por servicios extraordinarios": baremos y cantidades
- ⇒ Atención límites: postura AEPD: "lo colectivo". Protección datos. Normativa habla de "retribuciones, indemnizaciones y dietas"

4. LAS CONVOCATORIAS DE SELECCIÓN TEMPORAL (apartado e)

- ⇒ Previsiones de contratos temporales incluidas en presupuesto
- ⇒ Contratos realizados durante ejercicio
- ⇒ Inclusión "estructurales": *"Indefinidos no fijos",* de hecho o por sentencia jurisdicción social. Son una "clase de personal"
- ⇒ Interinos: por vacante, por sustitución y por programa, indicando denominación, duración y justificación
- ⇒ Personal contratas y subcontratas y adjudicatarios (9.1.h)

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA (art. 9.3.2 LVT/6.1 LET) (3)

5. LA OFERTA ANUAL DE EMPLEO PÚBLICO INCLUYENDO SUS CONVOCATORIAS Y ESTADO DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN

- ⇒ Convocatorias, bases reguladoras, actos trámite y resultados
- ⇒ Concretos nombramientos
- ⇒ Inclusión modalidades adscripciones provisionales, CS, etc.

6. RPT O PLAZAS RESERVADAS PERSONAL EVENTUAL

- ⇒ Retribuciones "íntegras anuales", indemnizaciones y dietas
- ⇒ Directivos: art. 13 EBEP, 32 bis LBRL (LRSAL) y DA 15ª LBRL

7. INFORMACIÓN SOBRE RELACIONES COLECTIVAS (ap. i)

- ⇒ Convenios, acuerdos y pactos nat. funcionarial, laboral y sindical
- ⇒ Laborales: Convenios estatutarios, extraestatutarios y acuerdos
- ⇒ Funcionarios: pactos y acuerdos alcanzados en MGN
- ⇒ Crédito horario anual representantes unitarios y sindicales: obligación elaboración información estadística desagregada: costes, permisos, sindicatos. Inf. disociada
- ⇒ Registro Órganos Representación del Personal

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA (4)

8. RESOLUCIONES AUTORIZACIÓN O RECONOCIMIENTO DE COMPATIBILIDAD (8.1.g LET y ap. 3.2.f del art. 9 LVT)

- ⇒ Compatibilidad actividad pública y ejercicio actividades privadas
- ⇒ Habla solamente de *"resoluciones"*

¿datos identificativos del empleado público?

INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA (art. 7 LET y 9.2 LVT) (1)

☑ DIMENSIÓN DEL BUEN GOBIERNO

- ✓ Limitación de la arbitrariedad
- ✓ Discrecionalidad justificada: Motivación de la actuación

☞ DEBER DE SEGURIDAD JURÍDICA

- Conocimiento de directrices, directivas, instrucciones, acuerdos, normas o respuestas anonimizadas
- Memorias y documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos

"En todas nuestras obras hemos de evitar la temeridad y la negligencia, y no debe hacerse nada de lo que no pueda darse una razón aceptable. Esta es casi la definición del deber"

MARCO TULIO CICERÓN: "DE OFFICIS". SOBRE LOS DEBERES
Libro I, XXIX. Año 44 a de C.

INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA (2)

1. **ORDENACION DEL TIEMPO DE TRABAJO**
   - ⇒ Art. 47 EBEP y 94 LBRL.
   - ⇒ Resolución 28.XII.2012 SEAP. Apartado 2.5: obligación específica de publicidad
   - ⇒ Calendarios laborales: jornada diaria, semanal y anual y adecuación *"necesidades del servicio"*. Cuadrantes servicios
2. **PERMISOS Y LICENCIAS**
   - ⇒ Regulación art. 142 RD-Legislativo 781/1986 y 40.1.d EBEP
   - ⇒ Criterios de gestión seguidos en actuaciones precedentes según art. 35.1.c LPAP
3. **MEMORIAS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS JUSTIFICATIVOS**
   - ⇒ Motivación actuaciones de gestión de personal
   - ⇒ Junto con negociación colectiva, la justificación es pilar control de la potestad organizatoria pública
   - ⇒ Informes técnicos, jurídicos, memorias… que funden decisiones de gestión: plantillas, VPT, RPT
   - ⇒ Se excluyen notas, borradores, opiniones, resúmenes (18.1. LET)

INFORMACIÓN SOBRE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN (art. 6 LET y 9 LVT) (1)

La pieza central de la PUBLICIDAD ACTIVA

- ✓ **ART. 6.2 LET**

AAPP publicarán planes y programas anuales y plurianuales que fijen objetivos concretos. Cumplimiento y resultados serán objeto de evaluación, publicando de manera periódica indicadores

- ✓ **ART. 9.3.2. j LVT**

Administraciones publicarán planes y programas anuales en los que se fijen los objetivos concretos, las actividades, los medios necesarios (…) y el tiempo previsto para su ejecución. Grado de cumplimiento, Indicadores, informes de evaluación,…

INFORMACIÓN SOBRE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN (art. 6.1 LET y 9.3.2.j LVT) (2)

1. **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS**
   - ⇒ Planes de Ordenación de efectivos del art. 69 EBEP
   - ⇒ Otros *"sistemas de racionalización"* de la DA 21ª de la Ley 30/1984: planes de empleo, modalidad de consolidación, de funcionarización, redistribución, de promoción interna,…
2. **PLANES DE FORMACIÓN**
   - ⇒ Ley 30/2015, de 9 de septiembre, Sistema de Formación para el Empleo y AFEDAP de 19 de julio de 2013
   - ⇒ Art. 12 AFEDAP: contenido del Plan. Sistema detección necesidades, objetivos, colectivos, opciones metodológicas, dispositivos seguimiento: datos de partida y evaluación
3. **PLANES DE IGUALDAD**
   - ⇒ Actual DA 7ª EBEP y Ley Orgánica 3/2007,de Igualdad (LOI)
   - ⇒ Art. 47 LOI obligación específica transparencia: contenido de los planes y consecución de sus objetivos
   - ⇒ Informes impacto de género (art. 55), permisos y licencias (art. 56) y protocolos acoso (art., 62) y efectos del plan (art. 63)

INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA (Art. 8 LET y 9.3 LVT) (1)

- Art. 8.1 LET: información *"como mínimo"* relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria

- Todos los **contratos**: objeto, duración, importe licitación y de adjudicación, el procedimiento, modificaciones (LET). "Y los encargos a medios propios" (LVT)
- La relación de los **convenios** suscritos: partes, objeto, plazo de duración, modificaciones,… (LET). *"Y su texto íntegro"* (LVT)
- "Las encomiendas de gestión suscritas y su texto íntegro" (LVT)
- Los **presupuestos:** descripción partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre estado ejecución y cumplimiento objetivos estabilidad presupuestaria (LET)
- Gastos de caja fija desagregados por centros (LVT)

INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA (Art. 8 LET y 9.4 LVT) (2)

☑ALTOS CARGOS

- Retribuciones percibidas por altos cargos y máximos responsables (LET). También declaraciones anuales de bienes y actividades, *"retribuciones íntegras anuales, incluidas indemnizaciones por cese o despido"* (LVT)

- Funciones, trayectoria y reproducción gráfica de títulos. Registro de obsequios. Viajes, ayudas institucionales

- ¿Quién es alto cargo? Ver art. 124.1.c de la LOGFPV: aquellos nombrados por decreto Consell "u órganos análogos resto AAPP". Art. 13 TREBEP: "designados".

INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDAD SUBVENCIONAL (art. 5.1 LET y 9.1.e LVT)

1. "AYUDAS SOCIALES"

- ⇒ Si no la incluimos en información sobre régimen retributivo
- ⇒ Prestaciones médico-sanitarias o cualesquiera asistenciales

2. AYUDAS A REPRESENTANTES/ASOCIACIONES EEPP

- ⇒ Subvenciones para su actividad en forma directa (transferencias) o indirecta (medios materiales, locales, consumos)
- ⇒ Cualesquiera representación: unitaria, sindical, LPRL o LOLS

3. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE PERSONAL

ALGUNAS CONSIDERACIONES (1)

➲ CONFIGURACIÓN: DERECHO AMPLIO

- ✓ Art. 12 LET y 5.a LVT *"todas las personas"* tienen derecho a la información pública
- ✓ Solicitud: No hace falta motivarla ni invocar ley (art. 11 LVT)
- ✓ Quedan fuera (art. 18 LET): información en curso elaboración o publicación, de carácter auxiliar o de apoyo como notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes internos o necesite reelaboración.
- ✓ Resolución: un mes (20.1 LET y 17.1. LVT). Pero ojo: estimatorias ante silencio administrativo (17.3 LVT)

➲ QUÉ ES "INFORMACIÓN PÚBLICA"

- ➲ Los *"contenidos o documentos",* en cualquier formato o soporte, que obren en poder Administración, elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones (art. 13 LET). "(…) el conjunto de contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" (art. 4.1 LVT)

ALGUNAS CONSIDERACIONES (2)

LÍMITES (Art. 14 LET y 12 LVT): DATOS PERSONALES

- (art. 15 LET y 13 LVT). "DATOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS": ideología, afiliación sindical, religión o creencias: consentimiento expreso
- Se concederá acceso a "datos meramente identificativos" (15.2 LET)

MARGEN DE APRECIACIÓN

- Cuando petición contenga datos "especialmente protegidos", órgano concederá acceso previa ponderación razonada del interés público
- Opciones posibles: la *"disociación"* de los datos (art. 15.4 LET) y el *"acceso parcial"* (art. 16 LET y 14 LVT). Motivación (20.1 LET y 17.4 LVT)
- Elemento a evitar: la noción de "persona identificable" del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, Reglamento Ley 15/1999
- Solución: anticiparse. Estrategia amplia difusión datos en web

CONCLUSIÓN

I. La gestión municipal de recursos humanos se halla sometida a un exigente régimen de rendición de cuentas en Comunitat Valenciana

II. Tanto la ley española como la valenciana incluyen relevantes obligaciones de información/transparencia activa en ámbitos como:

III. Información institucional: organigrama, RPT o similar, régimen retributivo, en su dimensión cualitativa y cuantitativa, estructura y composición efectivos fijos y no permanentes

IV. Información relevancia jurídica: calendarios laborales, guías/manuales de permisos y licencias, memorias técnicas

V. Información económica: dietas e información retributiva agregada por niveles

VI. Información sobre planificación: planes de ordenación y de racionalización, planes de formación y de igualdad

VII. Información actividad subvencional: ayudas sociales y directas e indirectas representantes empleados públicos

VIII. En derecho información pública suele prevalecer protección datos personales

¡GRÀCIES!

j.javier.cuenca@uv.es
cuenca_joscer@gva.es