



Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria

Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas

N.º 28 zk. / Issue
ENERO-JUNIO
URTARRILA-EKAINA 2025

AZTERLANAK / ESTUDIOS / STUDIES

Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

BERRIKUNTZA eta PRAKTIKA ONAK / INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS / INNOVATION and GOOD PRACTICE

Laura Álvarez García

Algunos ejemplos de buenas practicas de la utilizacion de la inteligencia artificial en la gestion de servicios publicos

AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA/ ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO / LEGAL ANALYSIS and DEBATE

Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

EUKARRIZKETA / ENTREVISTA / INTERVIEW

Mario Alguacil Sanz (Entrevistador: Miel A. Elustondo)

JURISPRUDENTZIA / JURISPRUDENCIA / JURISPRUDENCE

César Gallastegui Aranzabal. Deustuko Unibertsitatea / Universidad de Deusto

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA / SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA / BIBLIOGRAPHY

Irigoyen, A. (2024). *Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV.* Instituto Vasco de Administración Pública.
(Recensión/Errezentsioa: Itziar Altuzarra).

Novedades bibliográficas

Sarbide irekiko politika eta egile-eskubideak

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

Administrazio Publikoaren Euskal Institutua ez da identifikatzen aldizkari honetan emandako egileen aurre iritziekin, ezta iritziekin ere.

ISSN: 2173-6405

e-ISSN: 2531-2103

Legé gordailua / Depósito legal: LG BI 00247-2011

Diseinua/Diseño: Voice

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

Erredakzio-kontseilua Consejo de redacción

Presidentea/Presidente

Mikel GORRITI BONTIGUI

Doctor en Psicología del Trabajo y de las Organizaciones.
Universidad de Deusto

Bokalak/Vocales:

Nagore ALBERDI BERESALUCE

Licenciada en Derecho.

Secretaria de Coordinación y Gestión del IVAP.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ

Catedrática de Derecho Administrativo.

Universidad de Castilla-La Mancha.

Javier CUENCA CERVERA

Doctor por la Universidad de Valencia.

Director del Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP).

Juan Bautista DELGADO GARCÍA

Doctor de Economía de la Empresa.

Vicerrector de Docencia y Profesorado de la Universidad de Burgos.

Virginia LOSA MUÑIZ

Secretaria general de la Diputación de Palencia.

Doctora en Derecho.

Susana RODRÍGUEZ ESCANCIANO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de León.

Alexander RODRIGUEZ LOPEZ

Doctor en Psicología por la UPV/EHU.

Responsable del Servicio de Selección del IVAP.

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

Víctor Almonacid Lamelas (Ayuntamiento de Alzira)

Juan Ignacio Apoita Gordo (Human Age Institute)

David Arellano Gault (CIDE, México)

Manuel Arenilla Saéz (Universidad Rey Juan Carlos)

Iñigo Bilbao Oleaga (Getxoko udala)

Xabier Boltaina Bosch (Universitat Oberta de Catalunya)

Julia Bosse (Consultora independiente)

M. Concepción Campos (Red Localis, Mujeres en el Sector Público)

Agustí Cerrillo Martínez (Universitat Oberta de Catalunya)

Ruth Cicuéndez Santamaría (Universidad Rey Juan Carlos)

Alberto De La Peña Varona (UPV/EHU)

Marco Depolo (Università di Bologna)

Manuel Fernández Ríos (Universidad Autónoma de Madrid)

Jorge Fondevila Antolin (Gobierno de Cantabria)

Joaquín Gairín Sallán (Universitat Autònoma de Barcelona)

Sonia González Ubierna (Gobierno Vasco / Eusko Jaurilaritza)

Sara Hernández Ibabe (Ayuntamiento de Sevilla)

Alexander Heichlinger (Consultor independiente)

Santiago Larrazábal Basáñez (Deustuko Unibertsitatea)

José Antonio Latorre Galicia (Diputación de Alicante)

Julia López López (Universitat Pompeu Fabra)

Luis Francisco Maeso Seco (Universidad de Castilla La Mancha)

Sigmar Malvezzi (Universidad de Sao Paulo)

Rafael Martínez Martínez (Universitat de Barcelona)

Rafael Martínez Puon (Universidad Nacional Autónoma de México)

Vicente Martínez Tur (Universitat de València)

Paulo Renato Martins da Silva Lourenço (Universidad de Coimbra)

Joan Mauri Majós (Universitat de Barcelona)

Juan Luis Moratino (Vitoria-Gasteizko udala)

Henry Alberto Mosquera Abadía (Universidad del Valle, Colombia)

M. Lourdes Munduate Jaca (Universidad de Sevilla)

M. Carme Noguer (Ayuntamiento de Manlleu)

Joseba Pérez de Heredia Arbígano (Diputación Foral de Álava/Arabako Foru Aldundia)

Guy Peters (University of Pittsburgh)

Pilar Pineda Herrero (Universitat Autònoma de Barcelona)

Juli Ponce Solé (Universitat de Barcelona)

Katia Puente-Palacios (Universidade de Brasília)

Carles Ramió Matas (Universitat Pompeu Fabra)

José Ramos López (Universitat de València)

Martin Razquin Lizarraga (Universidad Pública de Navarra)

Enma Rodríguez Rodríguez (Universidad de Vigo)

Remedios Roqueta Buj (Universitat de València)

Miquel Salvador Serna (Universitat Pompeu Fabra)

Juan Ignacio Sánchez (Florida International University)

Itxaso Trigueros Rojo (Bizkaiko Garraioen Patzuergoa)

Imanol Ulacia Aramendi (UPV/EHU)

Gracia Vara Arribas (Consultora independiente)

Aurelio Villa Sánchez (Deustuko Unibertsitatea)

Angel Zurita Laguna (Bilboko udala)



AURKIBIDEA SUMARIO

AZTERLANAK / ESTUDIOS / STUDIES

- pág. 8 **Xavier Boltaina Bosch**
Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.01>

BERRIKUNTZA eta PRAKTIKA ONAK / INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS / INNOVATION and GOOD PRACTICE

- pág. 32 **Laura Álvarez García**
Algunos ejemplos de buenas practicas de la utilizacion de la inteligencia artificial en la gestion de servicios publicos
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.02>

AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA / ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO / LEGAL ANALYSIS and DEBATE

- pág. 46 **Josefa Cantero Martínez**
Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.03>



ELKARRIZKETA / ENTREVISTA / INTERVIEW

pág. 76 **Mario Alguacil Sanz**
(Entrevistador: Miel A. Elustondo)

JURISPRUDENTZIA / JURISPRUDENCIA / JURISPRUDENCE

pág. 96 **César Gallastegui Aranzabal**
Deustuko Unibertsitatea/Universidad de Deusto
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.04>

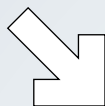
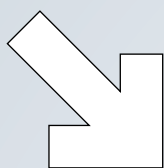
BIBLIOGRAFIA AUKERATUA / SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA / BIBLIOGRAPHY

pág. 108 **Irigoyen, A. (2024).**
Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV. Instituto Vasco de Administración Pública. (Recensión/Errezentsioa: Itziar Altuzarra).
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.05>

pág. 112 *Novedades bibliográficas*

pág. 118 **PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE
PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL
ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK/
NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA
VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS
Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

pág. 126 **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
STUDIES





1

Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.01>

DIEZ ELEMENTOS CLAVE SOBRE LA GESTIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRAS LA FINALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN. ¿UN NUEVO PARADIGMA A PARTIR DE 2025?

EGONKORTZE-PROZESUAK AMAITU ONDOREN, ADMINISTRAZIO PUBLIKOAN BEHIN-BEHINEKOTASUNA KUDEATZEARI BURUZKO FUNTSEZKO HAMAR ELEMENTU. PARADIGMA BERRI BAT 2025ETIK AURRERA?

TEN KEY ELEMENTS ABOUT THE MANAGEMENT OF TEMPORALITY WITHIN THE PUBLIC ADMINISTRATION AFTER THE END OF THE STABILIZATION PROCESSES. A NEW PARADIGM AFTER 2025?

Xavier Boltaina Bosch

Doctor en Derecho (UAB)

Doctor en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)

Directivo de la Diputación de Barcelona

Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia

Política Universitat Oberta de Catalunya

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7650-6513>

xboltaina@uoc.edu

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.28.2025.01>

Recibido: 26/01/2025

Aceptado: 23/05/2025

© 2025 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Autoreak funtsezkotzat jotzen dituen hamar elementuren bidez, dokumentuak aztertzen du nola egin aurre enplegu publikoaren behin-behinekotasunaren kudeaketari 2025etik aurrera, hots, abenduaren 28ko 20/2021 Legearengatik 2022an hasi ziren behin-behineko enplegua egonkortzeko prozesuak amaitu ondoren. Ondoriozko egoera honako hau da: egonkortze horren ondorioz, langile iraunkorak sartu dira lanean; egiturazko lanpostuetan, behin-behineko loturak dituzten ehunka mila pertsona daude oraindik ere; legearen porrot partziala frogatzen dute behin-behinekotasunaren murrizketaren zifrek; eta aldi baterako enplegu berria sortu da, hainbat arrazoiengatik, batez

ere erretiroa hartzen duten pertsonen ordezkapenagatik. Horrek guztiak kudeaketa-esparru izugarri konplexua dakar.

Gako-hitzak: behin-behinekotasuna, behin-behineko enplegua egonkortzea, enplegu publikoa, funtzionarioen bitartekotasuna, lanaren behin-behinekotasuna.

Abstract: This paper analyses, by means of ten elements that the author considers fundamental, how to cope with the management of temporality in public employment from 2025 onwards, after the end of the stabilization processes of temporary employment that started back in 2022 by Law 20/2021 of December 28th and when the resulting picture is, on the one hand the incorporation of permanent personnel as a consequence of that stabilization, the presence of hundreds of thousands of people with temporary ties in structural positions, some figures for the reduction of temporary employment show a partial failure of the law and the creation of new temporary employment for various reasons, mainly due to the replacement of people due to retirement, which implies an extraordinarily complex management framework.

Keywords: interim civil servants, labour temporariness, public employment, stabilization of temporary employment, temporality.

Resumen: El documento analiza, a través de diez elementos que el autor considera fundamentales, como encarar la gestión de la temporalidad en el empleo público a partir de 2025, tras la finalización de los procesos de estabilización del empleo temporal que se iniciaron en 2022 por mor de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre y cuando el panorama resultante es, por un lado, la incorporación de personal permanente derivado de tal estabilización, la presencia aún de cientos de miles de personas con vínculos temporales en plazas estructurales, unas cifras de reducción de la temporalidad que acreditan un parcial fracaso de la ley y la creación de nuevo empleo temporal por diversas causas, fundamentalmente por sustitución de personas por jubilación, lo que implica un marco de gestión extraordinariamente complejo.

Palabras clave: Empleo público, estabilización empleo temporal, interinidad funcional, temporalidad, temporalidad laboral.



Sumario:

1. El propósito de las diez reflexiones sobre el empleo temporal.—2. La normalización de la temporalidad excepcional.—3. La temporalidad como fórmula de acceso y evaluación previa al vínculo permanente.—4. Las medidas para evitar el abuso y la prolongación de la temporalidad.—5. Las bolsas de empleo: los riesgos jurídicos de una herramienta de gestión.—6. Temporalidad y tasa de reposición de efectivos.—7. La oferta de empleo público y el tiempo de ejecución vinculado a las personas con vínculo temporal.—8. La duración de la interinidad funcional.—9. La duración de la temporalidad laboral: especial referencia al contrato de sustitución en plaza vacante.—10. Las posibilidades del vínculo funcional interino en detrimento del contrato de trabajo temporal: la huida hacia el derecho funcional.—11. El vínculo contractual indefinido no fijo.—12. A modo de conclusión: la temporalidad tras la ley 20/2021.—13. Referencias bibliográficas.

1. El propósito de las diez reflexiones sobre el empleo temporal

Llegados al 2025, los agentes que conforman la Administración pública (personal responsable político y gestor público, órganos de representación del personal y estos mismos representados) así como la judicatura son conscientes que la temporalidad ha sido, y seguirá siéndolo, uno de los problemas sistémicos de nuestro empleo público, calificado incluso como «problema de Estado» (Boltaina, 2021, p. 68 y 2023) y todo ello sin que pueda dudarse que no es factible una democracia sólida sin una Administración excelente y un empleo público de calidad (Cuenca, 2023, p. 21), lo que casa poco y mal con elevadísimos niveles de temporalidad.

Sin embargo, hemos de acordar que la temporalidad, por sí misma, no debe considerarse como una patología, pues se da tanto el sector privado como el público y es una fórmula de vínculo jurídico aceptado por la normativa española. Cuestión distinta es la existencia de tasas de temporalidad muy altas, no siendo extraño, especialmente en Ayuntamientos, entidades locales y empresas públicas dependientes en que toda la plantilla haya sido hasta épocas recientes temporal o indefinida no fija. En otros ámbitos, como el sanitario público y educativo no universitario, la temporalidad alcanza niveles de casi imposible gestión¹. A ello ha coadyuvado la crónica ausencia de planificación previa de los recursos humanos, la irregular convocatoria de plazas fijas y, para muchos analistas, la nocividad de la tasa de reposición de efectivos (TRE), en especial en el periodo 2012-2015 (Cantero, 2021, pp. 28-29).

Con un empleo público total de entre tres y tres millones y medio de efectivos —según las fuentes oficiales consultadas, que no siempre coinciden— y en torno a un millón de empleos temporales a inicios de 2021, vino a intentar resolver la situación el RD-ley 14/2021, que en el trámite parlamentario dio origen a la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para reducción de la temporalidad (LRT) que instituyó un proceso de «estabilización» que debía ejecutarse en el trienio 2022-2024, para lograr un ocho por ciento máximo de temporalidad estructural (art. 2.3 LRT), un porcentaje que se ha ido diluyendo como desiderátum, hasta el punto que ya no está en el objetivo del Gobierno, que alega que solo fue previsto en la LRT, pero no en los informes enviados a la Unión Europea, más allá del compromiso de reducirlo (Dolz, 2025).

Aunque al cierre de este documento² no hay datos contrastadamente certeros, se ha mencionado en diversos foros que el volumen inicial de personas —o puestos— a estabilizar a inicios de 2022 se situaba en torno a 700.000, si bien en el documento del Estado español enviado a la Unión Europea se cifraba en algo más de 300 mil³, lo cual parece haber sido alcanzado según declaraciones ministeriales de diciembre de 2024 (Dolz, 2025), reiteradas en comparecencias posteriores en sede parlamentaria.

Sea cual sea la cifra, lo cierto es que el objetivo de la LRT, *prima facie*, no parece logrado en parte y ello por razones diversas —sobre debilidades de la Ley, *vid.* Boltaina, 2022— destacando una en especial: la jubilación en el empleo público, a un ritmo anual de cien mil personas, lo que supone que en el mismo periodo citado de 2022-2024 se habrán incorporado en torno a unos 300.000 efectivos temporales de sustitución. El ocho por ciento, como desiderátum, ha perdido valor progresivamente, como reconoce el propio gobierno (Dolz, 2025) y los procesos de estabilización no han resuelto el ingente número de personas en situación de tempo-



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

ralidad en el plazo previsto (Olmos, 2024, p. 25). Prueba de ello es que a julio de 2024 se contabilizaban, paradójicamente, 65.387 temporales más que en julio de 2021 y la diferencia es aún mayor, de 193.023 personas, si se compara julio de 2024 con julio de 2019.

El año 2025, por consiguiente, supone —o debería serlo— el inicio del «futuro» de un nuevo paradigma en la temporalidad del empleo público. Finalizadas —o en trámite final— miles de convocatorias de estabilización, el sector público debe hacer frente a varios desafíos. En primer término, ejecutar las Ofertas de Empleo Público (OEP) aprobadas en el periodo 2022-2024 que, en muchas ocasiones, se han publicado pero no convocado, así como también aprobar y desarrollar la OEP del 2025; por otro lado, hacer frente a la temporalidad incorporada en este periodo, así como toda aquella que quedó fuera de las previsiones de la Ley 20/2021 y, finalmente, a nuestro juicio el elemento más importante, organizarse y planificar el acceso de nuevo empleo temporal a partir de 2025, aunque debió hacerse ya antes, a partir del 2022, tras la reforma del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y del Estatuto de los Trabajadores (ET).

Por consiguiente, el personal gestor público y los agentes afectados por activa y pasiva debieran tener presente algunos elementos específicos, de entre los cuáles destacaremos los diez siguientes de este documento, si bien hay derivadas que permitirían ampliar el listado, por la clara confluencia de otros aspectos, de los cuales apuntaremos algunos en este documento.

No obstante, y como nota aclaratoria imprescindible, todo lo que exponremos a continuación debe leerse a la luz de las normas de carácter general (EBEP, ET, Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE), entre otras). Hay diversos ámbitos específicos, con normativa ya propia que incorporan modulaciones o algunas diferencias. Es el caso de la Administración General del Estado, en la que a través del RD-ley 6/2023 se han aprobado previsiones distintas en los plazos de ejecución de las Ofertas de Empleo (art. 108.2) u otras regulaciones específicas incorporadas a las leyes de función pública que se han ido aprobando en los últimos años.

2. La normalización de la temporalidad excepcional

Cual oxímoron, nos referimos con esta expresión de la «normalización de la temporalidad excepcional» al hecho de que, según la normativa vigente, el recluta-

miento de personal temporal se configura como excepcional, pese a que cada año se incorporen cientos de miles de empleos temporales, coyunturales o estructurales.

En primer término, las leyes presupuestarias, año tras año, prescriben que la incorporación de empleo temporal no será posible, «excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables»⁴. Por tanto, se exige una causalidad que sea, a su vez, excepcional. También el EBEP prevé que la interinidad funcionarial solo será posible «por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia» (art. 10), lo que también se predica del personal laboral temporal (art. 11.3 *in fine*).

No obstante, la realidad práctica es que bajo el clásico adagio de Catalina II de Rusia que «el papel, que se presta a todo; es obediente y flexible y no pone obstáculos ni a su imaginación ni a su pluma» la justificación de la excepcionalidad, necesidad, urgencia e inaplazabilidad es casi incontrolable, pues la valoración corresponde a cada Administración y no existe un sistema externo de verificación o, acaso, muy débil. Así pues, jubilaciones, ampliación de servicios y un sinfín más de razones justifican formalmente la incorporación de personal temporal, incluso en supuestos dudosos, por ausencia de un análisis previo de necesidades.

Esta falta de planificación lleva a menudo a una sustitución para la plaza vacante de forma automática y no razonada, lo cual es cada vez más evidente en empleos de agrupaciones profesionales (DA 6.ª EBEP) o subgrupo C2 (art. 76). Mientras un sector de la doctrina anuncia que cientos de miles de puestos van a desaparecer a corto y medio plazo a causa del uso de la inteligencia artificial (Ramió, 2025, p. 155 y ss.), muchas entidades continúan seleccionando según previsiones antiguas o circunstancias superadas.

Igualmente, esta justificación decae en determinados supuestos, que han pasado relativamente desapercibidos pero que permiten mayor flexibilidad para incorporar empleo temporal. Con carácter de previsión legal permanente es posible la incorporación de más temporalidad sin necesidad de justificación ni excepcionalidad acreditada; es el supuesto de reposición de personal jubilado o de plazas desvinculadas de la TRE (DA 3.ª LRT).

Por consiguiente, la primera conclusión que aportamos es que no hay atisbo de freno real a la temporalidad si la Administración está decidida a recurrir a las opciones de temporalidad estructural o coyuntural que la ley ofrece para cubrir las plazas vacantes, tal como analizaremos a continuación. Parecería razonable, como primera idea a tener en cuenta, valorar siempre y en todo caso cualquier incorporación de



empleo temporal, analizando su real necesidad en el futuro; de lo contrario, la «bola de nieve» de las dos décadas previas a la LRT se reiterará e incluso se incrementará, como ya parecen alertar todos los datos estadísticos.

3. La temporalidad como fórmula de acceso y evaluación previa al vínculo permanente

Enlazando con lo anterior, puede destacarse una consecuencia que se da en grandes magnitudes especialmente en el ámbito autonómico y local y en mucha menor medida en el estatal, cual es que la temporalidad se ha convertido en la real puerta de entrada al sector público de tal forma que lo que debería ser un vínculo temporal para hacer frente a una necesidad, coyuntural o estructural, pasa a ser una forma *ad hoc* de periodo de prueba, más o menos prolongado, que otorga a la persona afectada un gran ventaja como mérito de servicios prestados para optar en el futuro a una plaza permanente.

Por ello, la temporalidad no es solo una fórmula de prestación de servicios, sino un modo de aprendizaje y adquisición de méritos e integración en el ecosistema de cada entidad, por lo que lo excepcional pasa a ser ordinario: la selección lo es para un empleo temporal para que, transcurrido un determinado periodo, generalmente entre tres y cuatro años —o incluso más—, sea la palanca para acceder a la condición de empleo permanente, coartando las posibilidades de acceso de las personas externas a la organización pública, en no pocas ocasiones con una valoración desproporcionada del mérito de los servicios prestados (*vid., in extenso*, Fondevila, 2025).

De las lecciones del pasado pueden obtenerse reflexiones sobre las consecuencias y de la gestión en el momento presente. Si al inicio de un proceso de selección temporal, las exigencias son débiles o inexistentes ello influirá en el itinerario futuro, en negativo, si no hay un seguimiento del desempeño del personal incorporado, a pesar de que el EBEP exige con claridad que cualquier selección debe cumplir los principios de publicidad, igualdad, mérito, capacidad y celeridad, aplicables también al empleo temporal (Fuentetaja, 2024, p. 265 y ss.). Se cumple también aquí lo que la doctrina ha planteado, en que la selección de personal temporal y fijo es uno de los ámbitos

de mayor trascendencia en la gestión de las personas en la Administración y sector público (Gil, 2024, p. 72 y Cuenca, 2023, pp. 18-19).

Sin embargo, cada entidad modula su propia praxis y los niveles de exigencia en la selección temporal son muy variados, desde simples pruebas de escaso o nulo rigor hasta el supuesto de aspirantes que han superado un proceso tasado de acceso al empleo fijo, sin obtener plaza y han quedado en lista de espera para futuras vacantes. Por ello creemos que debe destacarse la gran importancia que asume el Tribunal de selección, sea para personal fijo (Gorriti, 2024, p. 17) pero también para personal temporal, habida cuenta la ligazón que se establecerá con la Administración *ad futurum* si las personas aspirantes se incorporan temporalmente y luego participan en procesos derivados de la OEP.

A nuestro juicio, el gestor público y los restantes agentes involucrados deberían asumir que el proceso de selección de personal temporal no es un simple trámite para una urgencia o coyuntura, sino que comporta un porcentaje elevadísimo de selección previa por el cual muchas de las personas escogidas acabarán incorporándose, tarde o temprano, de forma permanente a la entidad, a lo que coadyuva la reticencia de órganos de representación unitaria y sindicatos a que la persona sea declarada no apta mediante informes desfavorables para seguir con el vínculo temporal.

Todo ello nos permite recordar el desatino de la LRT, que no distinguió entre el mérito y capacidad acreditadas en su momento para el acceso a la temporalidad habilitando el concurso o concurso-oposición para la estabilización de todas las personas que cumplieran una fecha de antigüedad. A la vista de ello, no parece razonable que a partir de 2025 se vuelva a incurrir en este grave déficit en la gestión. Tomarse en serio con rigor la selección del empleo temporal es absolutamente imprescindible.

Por ello, la selección del personal temporal debe ser más estricta aunque se tramite con «celeridad», con referentes de exigencia mínima, de acreditación contrastada del mérito y capacidad que aunque no sean del mismo nivel que en el acceso al empleo permanente sirvan adecuadamente para comprobar estos requisitos, enlazándolo a una evaluación del desempeño profesional posterior, de forma tal que cuando se convoque la OEP y hay aspirantes internos, estos incorporen una trayectoria acreditada y que la superación del proceso para su fijeza no se derive en gran medida por haber acumulado años de servicios prestados.

Nada nuevo es lo que planteamos, ni puede ser considerada como una propuesta *de lege ferenda*, sino de pura gestión razonada de la selección en el em-



pleo temporal. La necesidad de dotar al sistema selectivo de formas de control o responsabilidad de los órganos que seleccionan ya ha sido propuesto en muchas ocasiones por la doctrina y no solo para el personal fijo. La revisión sistemática, minuciosa y homogénea de los procesos de selección del personal temporal y la garantía del mérito y capacidad van vinculados sin duda a la eficacia de la Administración (Menéndez, 2011, p. 769) y debería ser indiscutible tras el proceso derivado de la LRT (Boltaina, 2022). No hay excusa alguna para no aplicar la previsión del art. 10.2 EBEP según el cual, «los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad», prescripciones constitucionales y legales que se reiteran para el personal laboral en el art. 11.3 EBEP.

4. Las medidas para evitar el abuso y la prolongación de la temporalidad

Tanto el RD-ley 14/2021 como la LRT incorporaron al EBEP la DA 17.^a, que se ha querido consagrar como una pieza angular del régimen regulador de la «sancción» ante el uso irregular de la temporalidad.

Sin embargo, otras normas previamente habían trazado el camino, cuanto menos en relación al personal laboral. En primer lugar, la DA 34.^a LPGE/2017, dirigida a evitar las irregularidades en la contratación laboral, con vigencia indefinida y que obligaba a que los órganos competentes debían velar para evitar las irregularidades y prohibía en sede administrativa la declaración de indefinido no fijo. Se estableció también la posible exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos que incumplieran tal obligación, en el contexto de unos «criterios de actuación» aprobados por cada entidad.

La ley 6/2018 PGE/2018 volvió a incorporar otra disposición adicional, la 43.^a, que por su redacción puede inducirse que sustituía a la anterior, ya que también se declara como de vigencia indefinida y que se mantiene en 2025 y no parece vaya a ser derogada.

La DA 43.^a señala que los contratos temporales en la Administración y sector público deben cumplir con las prescripciones del ET, normativa laboral y legislación presupuestaria y, en la selección, respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. También fija el deber de velar para evitar el nacimiento de

vínculos laborales indefinidos no fijos, siendo solo ello posible como tal declaración de existencia a través de una resolución judicial y obliga a aprobar «criterios de actuación» que permitan asegurar el cumplimiento de la disposición.

No obstante, esta norma incorpora déficits significativos que el gestor público no puede superar (Vivero, 2021, p. 66). Fundamentalmente la DA 43.^a LPGE/2018 impide que afloren las personas indefinidas no fijas *de facto*, no reconocidas como tales en sentido formal por la ausencia de una resolución judicial, incluso cuando tal condición no presente ninguna controversia. Entre estos supuestos, las irregularidades en los plazos del art. 15 ET o la superación de la interinidad laboral de los tres años fijados en el art. 70.1 EBEP, que las convierte en indefinidas no fijas, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La DA 17.^a EBEP sigue la misma senda de las dos anteriores disposiciones. En primer término, se reitera la responsabilidad por «cualquier tipo» de irregularidad en la contratación temporal o interinidad funcional y reitera la necesidad de aprobar «criterios de actuación» para asegurar su cumplimiento. Es evidente que aquellas entidades que a 2025 no han «promovido» «el desarrollo de criterios de actuación» deben concretarlos definitivamente para asegurar una «actuación coordinada» de los distintos órganos competentes en materia de personal.

En segundo lugar, se instituye que las actuaciones irregulares dan pie a responsabilidad, pero la laxitud del precepto es elevada, pues se remite a «la normativa vigente» en cada entidad pública. Se incorpora además un régimen de compensaciones económicas para el empleo temporal cuando se incumplan los plazos máximos de permanencia, que la doctrina ha estudiado *in extenso* (por todos, *vid.* Cantero, 2022).

Es importante destacar que, tanto para el personal laboral como funcional, la compensación solo lo es por superar esos plazos, y no por cualquier otra irregularidad, lo cual circunscribe el alcance de la DA 17.^a en exclusiva al factor temporal del vínculo y no a otras circunstancias que también conllevan irregularidad. El resultado es que los apartados 1, 2 y 3 de la DA 17.^a nada aportan de nuevo a lo que ya fijó la LPGE/2018, salvo que ahora también se incluye al personal funcionario (Fondevila, 2021, p. 751).

Finalmente, uno de los elementos fundamentales, quizá el que más, de esta DA 17.^a es que prevé la nulidad de pleno de derecho de cualquier acto, pacto, acuerdo o disposición, así como de cualquier medida adoptada en su cumplimiento o desarrollo que directa o indirectamente pueda implicar el incumplimiento de los plazos de permanencia como personal temporal laboral y funcional (de nuevo, *in extenso*, Cantero,



2022). Concordamos con la doctrina que estos actos pueden ser tanto expresos como tácitos (Fondevila, 2021, p. 752) y que en el ámbito público se puede concretar, en muchos supuestos, en el *nihil facere* para permitir *de facto* la continuidad del vínculo temporal más allá de su duración máxima, práctica que ha sido muy habitual hasta cuando menos la promulgación de la LRT o de su antecedente, el RD-ley 14/2021.

La otra inseguridad es que se desconocen las consecuencias que acarrea la nulidad de la relación de empleo, muy distinta según se trate de un contrato de trabajo o un nombramiento funcional. A ello se une la indefinición de las «actuaciones irregulares», que permitan la sanción o la responsabilidad bajo los principios de tipicidad y certeza (Olmos, 2024, p. 18).

De lo expuesto creemos oportuno destacar dos aspectos que deben ser tomados en cuenta de forma inmediata; la aprobación de los referidos criterios de actuación, que como tal política de recursos humanos puede ser calificada como formalmente adecuada y correcta e incluso de gran importancia a los efectos de delimitar la posterior responsabilidad (Fondevila, 2021, p. 752) y la alerta sobre la nulidad de los actos expresos o tácitos o de normas internas que supongan incumplir los límites temporales.

La clave para el responsable público es garantizar el cumplimiento real y efectivo de la normativa. Ello se nos antoja complejo pues la incorporación de límites no es aceptable en todos los supuestos, tal como señala la jurisprudencia más reciente. Esto es, acontece una colisión entre la voluntad de cumplir con la DA 17.^a y el criterio del Tribunal Supremo establecido a partir del 2024. Esto lleva a analizar un elemento tangencial, pero muy significativo, como es el derivado de las bolsas de empleo para incorporarse como personal temporal a la Administración. Lo desarrollamos en el siguiente apartado 5 donde se visualiza la dificultad de la aprobación de algunos «criterios de actuación» que en buena lógica deberían ser posibles para evitar irregularidades, pero que la jurisprudencia ha decidido rechazar o diluir en gran medida, al amparo de la normativa europea.

5. Las bolsas de empleo: los riesgos jurídicos de una herramienta de gestión

No ocultaremos que mantenemos una percepción crítica hacia las bolsas de trabajo o empleo. Esta alerta a

su uso se deriva de dos elementos; por su laxitud en el acceso y su permanencia en las mismas y una derivada muy significativa nada menor: la doctrina del Tribunal Supremo, a partir de 2024, ha señalado un camino que dificulta en gran medida el cumplimiento mismo de la DA 43.^a LPGE/2018 y la DA 17.^a EBEP.

En primer término, ya hemos analizado el punto débil de los procesos selectivos para el empleo temporal, cual es la dilución de los criterios de mérito, capacidad e igualdad. Sin embargo, no puede negarse que las bolsas de empleo son una herramienta por excelencia en la gestión del acceso al empleo público temporal (Losa, 2023, p. 66). Prácticamente todas las Administraciones y entidades públicas han aprobado bases de convocatorias de bolsas o bien las constituyen con los aprobados sin obtener plaza de algún proceso selectivo para personal permanente, cuando no también las integran aspirantes que han superado una o diversas pruebas selectivas de una OEP, pero no todo el proceso selectivo, lo cual es mucho más cuestionable en términos de mérito y capacidad.

No es extraño, además, que se constituyan en base a concurso de méritos, con o sin entrevista. Es habitual que los aspirantes que se integran en una bolsa no hayan mantenido ningún contacto personal con el órgano de selección, desconociéndose gran parte de las habilidades y competencias del aspirante, pues solo se tendrá referencia del currículo o bien la superación de una prueba de conocimientos, a menudo tipo test⁵. Si bien la jurisprudencia ha limitado en gran medida el valor de las entrevistas⁶ no nos impide defender su funcionalidad en la vertiente aclaratoria de la extensión de los méritos alegados, lo cual acostumbra a ser clave en el acceso al empleo temporal y a menudo ignorado en estos procesos selectivos extremadamente «débiles» en su valoración del mérito y la capacidad.

Por ello, las bolsas sirven para incorporar a los que han quedado en mejor posición, pero también a personal temporal a menudo «rescatado» de estas listas que permanecen en el tiempo como aspirantes con puntuaciones cada vez más bajas y con mérito y capacidad muy poco acreditados, pero que pasaron en un momento dado el listón mínimo y por inercia de la Administración o para evitar convocar otra bolsa, son llamados a incorporarse como solución a determinada urgencia.

Concordamos con Losa (2024, p. 66) que las futuras bolsas de trabajo deberían establecer un plazo máximo de vigencia, evitando que se prolonguen más allá de los dos/tres años, pues los aspirantes que las integran progresivamente se alejan del mérito y la capacidad tenue que acreditaron en un momento dado y, a nuestro juicio, impiden la incorporación de nue-



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

vos aspirantes al mantenerse una bolsa fosilizada en el tiempo. Una duración máxima que depende del criterio de la Administración, no siendo preciso ningún desarrollo legislativo o reglamentario estatal o autonómico. Sin embargo, no es inusual bolsas que se mantienen por tiempo indefinido, porque se produce un constante flujo de salida y entrada, en que las personas que la forman son contratadas o nombradas y luego cesadas, para integrarse de nuevo en la bolsa a la espera de un nuevo llamamiento.

Sin embargo, más allá de las políticas selectivas y la gestión de recursos humanos, hay un elemento clave que se anuda con lo señalado con anterioridad en las previsiones de la DA 43.^a LPGE/2018 y DA 17.^a EBEP.

Una primera señal de alerta la incorporó la Ley 20/2021 en un precepto que mantendrá vigencia más allá de enero de 2025. En concreto, y cediendo la trinchera a las reclamaciones sindicales, la DA 4.^a establece que las convocatorias de estabilización podían prever que las personas que no superasen el proceso selectivo eran susceptibles de ser incorporadas a «bolsas de personal funcionario interino o de personal laboral temporal» específicas o integrarse en «bolsas ya existentes», siempre y cuando hayan obtenido una determinada «puntuación que la convocatoria considere suficiente».

Por ello, muchas entidades, a fin de evitar reproducir abuso en la temporalidad u otros efectos negativos como la acumulación de diversos vínculos temporales, han incorporado a las convocatorias de empleo temporal o de bolsas de empleo cláusulas que evitan que la misma persona acumule plazos de prestación de servicio que supongan una nueva infracción en la duración del empleo temporal, en la lógica prevista en la DA 43.^a LPGE/2018 y DA 17.^a EBEP.

Ante ello, la respuesta judicial no ha venido en nada a ayudar a tal finalidad. Al contrario, el Tribunal Supremo en 2024 ha determinado, siguiendo un criterio previo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) Comunidad Valenciana, que es nulo un acuerdo o pacto que limite el llamamiento en las bolsas de empleo temporal a determinadas personas, aunque el objetivo sea evitar el abuso en la temporalidad⁷.

En concreto y tomando en consideración la sentencia de instancia se ha establecido que «el mecanismo (...) de no llamamiento a la bolsa del trabajador temporal, priva a la persona trabajadora de su incorporación a la propia bolsa de trabajo. Ello, a nuestro entender no comporta en modo alguno un mecanismo adecuado para prevenir los abusos de la contratación temporal (...)» y si bien se reconoce que «es cierto que la Administración debe buscar mecanismos que eviten el abuso y fraude de ley en la contratación temporal (...)» «corresponde a la Administración

evitar las irregularidades en la contratación temporal», pero no lo es menos que una privación de derechos no es lógicamente una medida tendente a evitar esa irregularidad». Todo ello bajo el prisma judicial de que «constituye un principio general del derecho que no se puede hacer de peor condición a los trabajadores temporales por el hecho precisamente de su condición de temporalidad», en base a la Directiva 1999/70 CE.

Ello nos lleva de nuevo no solo al peligro que supone una bolsa de trabajo sino con carácter más general, a la dificultad de establecer «criterios de actuación» para impedir la temporalidad abusiva. Desde la gestión pública se debe estar alerta ante ello, pese a que coincidimos con un sector de la doctrina (Beltrán de Heredia, 2024a) sobre la inconsecuencia de tal criterio jurisprudencial.

Sorprende, así, que no se pueda prever una regla que trate de evitar la superación máxima de los vínculos temporales y es extraño que, en el ámbito del empleo laboral, la jurisprudencia considere la adquisición de un vínculo indefinido no fijo —que según la ley debe evitarse a toda costa— como una «expectativa legítima», otorgando a esta expectativa mayor valor que el principio de legalidad. Si los citados «criterios de actuación» no pueden incorporar cláusulas para evitar la acumulación abusiva de vínculos temporales, se abre «la puerta a otra perpetuación, la precariedad laboral» (Beltrán, 2024a). Una sentencia que es un aviso *ad futurum*, sobre la dificultad de cohonestar todos los elementos jurídicos en juego.

6. Temporalidad y tasa de reposición de efectivos

Es un elemento muy común en los análisis académicos y por parte de personal gestor público achacar a la TRE la razón de un exceso de temporalidad. Mantenemos una relativa crítica a esta posición. Es cierto que las constreñidas OEP entre 2012-2016 desviaron los nuevos empleos a cubrir a través de formas diversas de temporalidad. Pero esta alerta sobre la excesiva temporalidad ya venía siendo proclamada una década antes por el Defensor del Pueblo (2003) y Consejo Económico y Social (2004)⁸ y la restricción de la TRE fue revertida, poco a poco, a partir de la LPGE/2017. En todo caso, a nuestro juicio, los datos acreditan que la problemática se arrastraba desde hacía ya décadas, más allá de este periodo específico y, prueba de ella, es el proceso de consolidación que



previó hace casi veinte años, la DT 4.^a EBEP, en su redacción original de 2007.

En realidad, a las medidas restrictivas se unió también la indolencia de muchas Administraciones o la incapacidad de gestión metódica de los recursos humanos, una circunstancia que incluso se ha dado con la estabilización prevista en la LRT que, pese a los tres años de margen de maniobra, han sido numerosas las entidades públicas que, llegado el 31 de diciembre de 2024, no han logrado finalizar los procesos de estabilización y han seguido ejecutándolos durante el 2025.

Por lo demás, el límite a la TRE fue corregido en parte en la LPGE/2017 y muy significativamente en la LPGE/2018, por cuanto ésta permitía convocar todo tipo de plazas que, siendo estructurales, estuviesen dotadas presupuestariamente y ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31/12/2017 en los siguientes sectores y colectivos: «personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos», incluyéndose también el personal de administración y servicios de las Universidades. Destáquese que la expresión «así como otros servicios públicos» supuso la posibilidad de recuperar empleo fijo en prácticamente todos los ámbitos de la Administración.

La razón del resultado poco positivo de esta previsión fue una perspectiva de elevado cortoplacismo: por un lado, la inacción de los órganos políticos o de gestión de recursos humanos encargados de aprobar las OEP pero también, las presiones sindicales para evitar convocatorias que pudieran suponer el cese de aspirantes temporales que no superaran la selección y la renuencia de las personas afectadas —muchas con edades medianas o altas, pero no solo ellas— a enfrentarse a un proceso selectivo con una fase de oposición. Y todo ello bajo el «mantra» de que la solución, de llegar, se situaba en Europa a través de etéreas reflexiones sobre una esperada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que obligaría a convertir en fijo al empleo temporal de prolongada duración, que se esperaba para 2019 o 2020 y que no llegó como algunas voces proclamaban como de resultado seguro.

Una dinámica que a 2025 aún se mantiene desde determinados foros, especialmente por parte de determinados despachos de la abogacía, que gestionan decenas de miles de peticiones de fijeza, que pretenden lograrla sin pasar por un proceso de selección y ello a pesar que los procesos de concurso y concurso-oposición derivados de la LRT han estabilizado en torno a 320.000 personas, lo cual ha merecido un elevado número de críticas, desde la doctrina teórica

y por parte de muchas personas aspirantes por turno libre y asociaciones de personas opositoras, por ser procesos selectivos muy diluidos en la exigencia de mérito y capacidad, cuando no han coartado claramente el principio de igualdad (*vid.* en detalle, Boltaina, 2022, pp. 36-63 y npp. 40 y ss., en especial).

Esta paralización aplicativa de la LPGE/2018, en especial, se extendió a los años siguientes hasta alcanzar el 2021, en donde el RD-ley 14/2021 nació herido de muerte, pues, aunque vigente desde el 8 de julio el personal gestor y sindicatos esperaron al trámite legislativo que se concretó en la Ley 20/2021 de 28 de diciembre. Y ciertamente desde 2021 hasta 2025 se han sumado dos elementos que de nuevo han ralentizado el trámite ordinario de las OEP, con las graves consecuencias que ello ha supuesto.

En primer lugar, debemos destacar la enorme congestión que ha supuesto para los departamentos de selección la ejecución de los procesos de estabilización, orillando para mejor momento la ejecución de las OEP aprobadas entre 2022 y 2024, de tal forma que llegados al 2025 no son pocas las Administraciones y entidades del sector público que, de nuevo, acumulan retrasos, a los que se unirán las ofertas de este mismo año presente y los siguientes.

El segundo elemento distorsionador en 2023 fue el anuncio de supresión de la TRE, lo cual no ha acontecido, por ahora. Muchas entidades públicas así lo han esperado, pero a nuestro juicio y sin perjuicio de lo que pudiera establecer una hipotética LPGE para 2026 —o un RD-ley, que debería convalidarse, una vez casi seguro descartados unos PGE para 2025— lo cierto es que no parece que tal supresión, real y auténtica, haya estado en la hoja de ruta gubernamental. Posiblemente la única iniciativa con reales opciones de la que se ha tenido constancia ha sido una proposición no de ley del grupo socialista en el Congreso (10/4/2024) instando la reforma legal «para suprimir la tasa de reposición». Esta previsión tenía la voluntad de recuperar la plantilla perdida entre 2012 y 2016 así como favorecer la atracción de nuevos perfiles profesionales ante el alto elevado porcentaje de jubilaciones.

No obstante, la proposición no era neutra, pues proponía sustituir la TRE por «otros indicadores, mucho más pertinentes y significativos para la ejecución de las políticas públicas encomendadas, que guardarán relación con la planificación de la actividad de las Administraciones Públicas y las limitaciones del presupuesto disponible» otorgando «al personal gestor de recursos humanos» una mayor autonomía que les ayude a optimizar «el capital humano de sus organizaciones». De hecho, el propio ministro Escrivá Belmonte afirmó que la sustitución de la TRE era com-



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

pleja porque «la estructura de recursos humanos de las Administraciones Públicas tiene demasiada inercia y no permite ahondar en el nuevo modelo» (Dolz, 2025) y consideró el 2024 como «año de transición», lo cual no ha sucedido, por cuanto hemos llegado al 2025 sin ley de presupuestos ni norma que se tramite específicamente sobre la TRE.

Por consiguiente, para 2025 y previsiblemente para los años siguientes, se mantendrá la TRE o bien se podrá aprobar un nuevo «indicador», que aunque se califique de «más pertinente», mantendrá una finalidad última, cual es el control por parte del Estado de la forma de cálculo de las plazas que se incluyan en las OEP, todo ello sin perjuicio de la inseguridad jurídica que supone la ausencia de mayorías parlamentarias estables o los procesos electorales que puedan interrumpir decisiones políticas como la expuesta. Es preciso recordar que el recorrido de la actual XV legislatura parlamentaria estatal, en el supuesto más favorable, finaliza en julio 2027, el mismo año en que deben celebrarse también elecciones locales en todos los municipios (mayo) y además, elecciones legislativas en un gran número de Comunidades Autónomas (también en mayo).

Por ello, el personal gestor público debería aprovechar para cada ejercicio todas las opciones que les permita la ley presupuestaria, vigente o prorrogada, sin esperar a desiderátums de incierta concreción. Ello ya debiera haber sido así entre 2022 y 2024, pero a partir de 2025 no hay excusa para nuevas demoras, para la falta de planificación selectiva o la prolongación de los debates sobre la carencia de efectivos propios para la ejecución de los procesos de selección, como excusa de mal pagador. Si es preciso, debe asumirse como política fundamental de cada Administración la mayor y mejor dotación de personal incrementando la robustez de las áreas de selección, cuando menos, pues estos departamentos son el eje central de cualquier otra posible política de recursos humanos *a posteriori*. En una Administración Pública moderna, la frustración ya no debe admitirse como excusa e insistir debe tener premio.

A nuestro entender, corresponde a la autoridad política valorar si el escaso músculo que en este ámbito muchas entidades poseen debe corregirse potenciando los equipos de selección, ya sea directamente o bien a través de entidades públicas externas, como son las Diputaciones o las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de poder atribuir a alguna entidad específica esta función, como los institutos o escuelas autonómicas de Administración pública o, como ha defendido la más solvente doctrina en tiempos recientes, a través de la creación de agencias de selección, de ámbito estatal, autonómico o provincial (Cuenca, 2024, pp. 643 y ss.).

7. La oferta de empleo público y el tiempo de ejecución vinculado a las personas con relación jurídica temporal

Aunque la Ley 30/1984 instituyó la OEP como un instrumento de gestión de selección de personal, lo cierto es que desde un buen inicio la inmensa mayoría de las convocatorias derivadas han contado, previamente, con personal temporal que ocupaba las plazas convocadas, con la excepción relativa de la Administración estatal, que no recurre por lo general al vínculo interino para cubrir las plazas del grupo A (subgrupos A1 y A2). Por ello cada OEP se aprueba en un contexto político, demográfico y social específico y matizado por la presencia de candidaturas de personas que prestan servicios en la misma Administración convocante —o en otras—, a menudo en gran número (Gorriti, 2024, p. 13-14).

La LRT introdujo medidas para vincular la contratación o nombramiento temporal a la inclusión de la plaza afectada en la OEP, si bien ello ya lo intentó el EBEP en el 2007, con un resultado fracasado. Sin embargo, ha habido un relevante giro de guion con la LPGE/2023 que se desmarca de los plazos previstos hasta 2022. A ello dedicaremos las próximas líneas, analizando la compleja realidad a la que se enfrenta el gestor público en el momento presente.

La norma presupuestaria vigente desde 2023 ajusta los criterios legales de la temporalidad estructural para que no se superen los tres años o, cuanto menos, que todo el proceso desde la incorporación como persona con vínculo temporal hasta la posible finalización de la selección como personal permanente no vaya más allá de una horquilla de tres a cinco años. Esta modificación parte de una reinterpretación legal, que ha pasado a menudo desapercibida, del art. 70.1 *in fine* EBEP según el cual «la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años», precepto que por sí mismo sigue siendo de dudosa interpretación.

En concreto, hasta 2022, las leyes presupuestarias fijaban unas horquillas temporales más laxas. Así, entre otras, la Ley 22/2021 PGE/2022 —y la legislación precedente—, en su art. 20.dos señalaba, interpretando el art. 70 EBEP, que la validez de la TRE se condicionaba a que las plazas derivadas de la tasa se incluyeran en la OEP aprobada y publicada «antes de la fina-



lización de cada año», a partir de lo cual se iniciaba otro plazo, donde la convocatoria de las referidas plazas debía publicarse «en el plazo improrrogable de tres años, a contar desde la fecha de la publicación de la OEP». Por consiguiente, el margen podía alcanzar entre tres y cinco años, incluso más, en la ejecución de tal Oferta.

En la LPGE/2023 se ha establecido un nuevo criterio interpretativo del art. 70 EBEP, vigente a 2025 (Boltaina, 2024). Se mantiene la previsión de condicionar la TRE a que se incluyan las plazas en la OEP a aprobar y publicar antes de finalizar el año, aunque desaparece el plazo de tres años para aprobar y publicar la convocatoria respectiva, pasando a fijarse un criterio ambiguo (art. 20.tres.3.b) tal cual que tras la publicación de la OEP la convocatoria de las plazas debe publicarse, «debiendo asegurar su ejecución en el plazo máximo de tres años».

La gestión de recursos humanos debe tener en cuenta esta nueva fórmula dado que supone en la práctica una nueva interpretación del art. 70 EBEP, no indicando el plazo temporal de aprobación y publicación de las convocatorias resultantes de la OEP, pero siendo la comprensión más factible que el total de plazo de ejecución de tal Oferta, incluido el proceso de las convocatorias, no supere los tres años, lo que resitúa en la práctica la posible duración de la temporalidad estructural en el ámbito funcional y laboral público en torno a los tres-cinco años, si se tiene en cuenta que el nombramiento o contrato inicial obliga —salvo inexistencia de TRE que impida la inclusión— a su incorporación en la OEP del año de incorporación, o en el siguiente si lo primero no es posible, lo que implica ya un periodo inicial que puede alcanzar hasta un máximo de casi dos años, previos a la publicación de la OEP y posterior ejecución (*vid.* ejemplo en nota a pie de página⁹).

En el ámbito de la Administración del Estado se ha optado por reducir estos plazos, instituyendo que las convocatorias deben publicarse en el mismo año natural en que se publique la OEP estatal en el BOE y que la ejecución lo sea en un plazo máximo de dos años desde su publicación, y las fases de oposición en un año, «salvo causa justificada» (art. 108.2 RD-ley 6/2023).

Todo ello debe ser tenido en cuenta sin perjuicio de que, pese a lo expuesto, la inseguridad jurídica de la fórmula de cálculo de los plazos se acredita a través del ATS 15-1-2025, que acepta que hay interés casacional para formar jurisprudencia sobre su correcta interpretación al dudar «si el plazo de tres años previstos en el art. 70 EBEP (...) debe entenderse cumplido cuando se desarrolle íntegramente el proceso selectivo dentro del mismo o, por el contrario, si es

suficiente para reputarlo observado con que la Administración publique la convocatoria del proceso selectivo»¹⁰. Sorprende, pues, que lo que debiera ser una regla selectiva clara y precisa, a 2025 mantiene una confusión que viene ya desde el EBEP de 2007, con todo lo que ello conlleva para la gestión de los procesos selectivos. Mientras, corresponde a las áreas de recursos humanos medir y gestionar bien la problemática de los plazos, siendo lo más ágil posible, para evitar incurrir en alguna de las responsabilidades de la DA 17.^a EBEP.

8. La duración de la interinidad funcional

El art. 10.3 EBEP establece las cuatro causas de extinción de la interinidad funcional. Si bien tres de ellas son clásicas —cobertura reglada del puesto por personal funcionario, supresión o amortización del puesto y la finalización de la causa que dio lugar al nombramiento— la cuarta «por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento» se inserta plenamente en los límites impuestos a la interinidad funcional con mayor rigor a partir de 2021.

En este sentido, desde la modificación del EBEP en 2021, la cobertura de una plaza vacante, cuando no sea posible por funcionariado de carrera, permitirá una interinidad máxima de tres años, periodo que supone que o bien se cubre por cualquier supuesto de provisión o movilidad o bien por «selección».

Por ello, desde julio de 2021 la interinidad funcional en plaza vacante no puede prolongarse *ad aeternum*, por cuanto la Administración deberá en un plazo de tres años, a contar desde la fecha del nombramiento, proceder a aprobar la OEP y, en especial, aprobar y publicar la convocatoria correspondiente, salvo que ya estuviera convocada.

Si la convocatoria cumple los plazos, el vínculo funcional se mantendrá, aunque todo el proceso se prolongue más allá de los tres años; en caso contrario, si no aconteciera acción alguna por parte de la Administración o bien se aprobara la OEP pero no se convocara la plaza afectada, la persona funcionaria cesará al cumplir la fecha exacta de los tres años desde su nombramiento. Igualmente, si el proceso finaliza y no hay aspirante alguno que supere la selección, se podrá proceder a otro nombramiento interino, aunque no prorrogar automáticamente el preexistente. Por



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

el contrario, si no hubiera convocatoria y acontece el cese, no será posible cubrir de nuevo la vacante, salvo que sea por persona funcionaria de carrera, lo que implica una cobertura definitiva.

A la Administración esta previsión le supone ventajas y perjuicios. Sin embargo, a nuestro juicio, la parte más gravosa de la regulación recae en especial sobre la persona interina. El marco jurídico ofrece mucha más seguridad a la Administración y asume una voluntad de evitar nombramientos excesivamente prolongados, aunque deben tenerse también muy presente las consideraciones jurisprudenciales sobre el abuso de la temporalidad funcional, que expondremos al final de este apartado.

En primer término, la Administración puede no actuar, con plena conciencia. Ello no supone ninguna sanción, salvo que finalizado el vínculo no podrá sustituir a la persona cesada por otra en régimen de interinidad, sino solo mediante persona funcionaria de carrera. El EBEP no ha fijado ninguna consecuencia más, por lo que intentando evitar la prolongación de la interinidad por mucho tiempo, el resultado adverso recae casi por completo en la persona afectada.

Es cierto que la Administración no podrá recurrir a otra persona funcionaria interina, pero ello es un mal menor. Técnicamente nada impide al ente público modificar o amortizar plazas y crear de nuevas, de igual o similar categoría y nombrar otras personas como interinas. De hecho, cuanto más plantilla posea la Administración, más fácil le será recurrir a operaciones de este tipo de muy difícil seguimiento e impugnación.

En todo caso, desde el 8 de julio de 2024 se han empezado a producir los primeros ceses, que traen su origen a los nombramientos que entre el 8 de julio de 2021 y el 30 de diciembre del mismo año se formalizaron al amparo del redactado del nuevo art. 10 modificado del EBEP, según lo que previó el RD-ley 14/2021 (art. 1 RD-ley, de modificación del art. 10 EBEP). A partir de 30 de diciembre de 2024, los nombramientos que han ido venciendo son los realizados al amparo de la redacción del EBEP según la LRT.

Es obvio, por tanto, que el gestor público debe ya tener en cuenta, en el momento presente y si su actuación no es torticera o en fraude de ley, que cualquier nombramiento en plaza vacante requerirá su forzosa inclusión en una OEP y la aprobación y publicación de la convocatoria respectiva, todo ello en un plazo no superior a los tres años desde el nombramiento. Sin embargo, el EBEP no fija ninguna excepción a la exigencia de TRE disponible para tal convocatoria, salvo casos muy explícitos que se localizan en la LPGE, que ofrecen un cierto margen, aunque limitado (art. 20. tres.4 LPGE/2023¹¹, prorrogado, Boltaina, 2024).

Por consiguiente, la Administración deberá estar alerta, al formalizar un nombramiento de este tipo, ya sea en el año mismo del nombramiento o bien en el posterior, que deberá aprobar la OEP y ejecutar la convocatoria. En caso contrario, si calcula que no va a disponer de TRE, incurrirá en una dificultosa gestión de los plazos y el posible cese a los tres años de la persona nombrada.

Una cuestión significativa que merece una reflexión es establecer si es posible entender que hay una obligación absoluta de convocar las plazas mencionadas. Ello puede deducirse del todavía vigente art. 20.dos.2 LPGE/2023 según el cual «las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las plazas de personal interino por vacante y personal laboral temporal por vacante nombradas en el año 2023», anualidad que debe entenderse para el 2024 o 2025, a consecuencia de la prórroga presupuestaria de la LPGE/2023 (Boltaina, 2024).

A nuestro entender, las vacantes ocupadas por este personal deberán incluirse en la OEP correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en el siguiente, salvo que se decida su amortización. Sin embargo, consideramos que esta previsión solo impone una previsión de prioridad a la hora de distribuir la TRE, de tal forma que, si ella existe, la Administración deberá atribuir la posibilidad de convocatoria en primer término a estos supuestos específicos.

Si no existe TRE, por la razón que fuere, ni el EBEP ni la LPGE permiten ninguna excepción al resultante de tal tasa cero, salvo unos supuestos muy específicos (*vid.* npp. 11, LPGE/2023). De hecho, a esta nuestra interpretación vendría en su ayuda la disposición adicional (DA) 2.ª de la LRT, que permite el nombramiento para sustitución de plazas vacantes por jubilación o no afectadas por la exigencia de tasa, según la cual «estas vacantes ocupadas (...) se incluirán obligatoriamente en la OEP del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente», si bien tal norma establece un requisito último, «todo ello, en los términos previstos en la normativa presupuestaria», lo que supone el obligado respeto a la TRE prevista en la LGPE.

El resultado de todo ello es que el marco normativo actual ofrece mayor seguridad jurídica en la interinidad funcional que la laboral, si bien hay posibles fugas en el esquema de seguridad a través de los nombramientos vinculados a programas de actuación administrativa temporal (art. 10.1c EBEP), pues se pueden basar en causas difusas y a menudo de difícil contraste y verificación.

Por esta última razón y por otros elementos en los nombramientos, debe tenerse muy presente que no todo nombramiento de interinidad funcional sortea



las dificultades que luego analizaremos en el ámbito laboral, aunque el margen de seguridad jurídica es mayor en el primer caso que en el segundo. Es preciso tener muy en cuenta los criterios jurisprudenciales más recientes —por todas, *vid.* STS 20-2-2025— y que pueden resumirse en las consideraciones que a continuación formulamos.

La primera y fundamental, es que los nombramientos pueden ser abusivos cuando «con ellos se quieren atender necesidades de carácter estructural en lugar de las de naturaleza circunstancial para las que han sido previstos por la ley», siendo abusivos los nombramientos que se mantienen o reiteran año tras año para desempeñar el mismo puesto sin que se convoque la plaza o salga a provisión, o bien que se concatenen sucesivos nombramientos para el mismo puesto «o para distintos puestos de semejante contenido». Esto último es especialmente significativo en el encadenamiento de programas de actuación administrativa, perfilados para mantener a las mismas personas con aparentes causas distintas, aunque no reales, para cada programa.

En segundo término hay que considerar que el cese de la persona afectada por abuso dará derecho a que la jurisdicción ordene que sea repuesta en el puesto que ocupaba hasta que tal plaza sea ocupada por una persona funcionaria de carrera a través de selección libre, promoción interna o bien provisión de puestos de trabajo o, si así fuese el caso, amortización de aquélla, lo que implica que es factible que una situación de abuso finalice por una causa legalmente prevista, aunque no impide la aplicación del criterio que a continuación exponemos.

Finalmente, una consideración no menor: que en los nombramientos temporales abusivos si se acredita haber sufrido perjuicios por esta causa, se tendrá derecho a una indemnización en una medida proporcionada, que el Tribunal Supremo sin embargo no concreta, aunque la DA 17.^a EBEP establece un régimen de compensaciones en base a veinte días por año trabajado con un máximo de doce mensualidades.

Todo lo anterior, sin embargo, viene presidido por un principio fundamental y prescriptivo: es contrario a la Constitución «convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos» por ser una solución no solo «*contra legem*» sino también «*contra Constitutionem*»¹².

A nuestro juicio, y como colofón de este apartado, en la gestión de la interinidad funcional hay diversas referencias a destacar. La primera es que la reforma del EBEP ha otorgado mayor seguridad jurídica y una medida efectiva para evitar la prolongación de la interinidad en plaza vacante, al marcar unos plazos de convocatoria y ejecución.

En segundo término, la interinidad funcional en los supuestos del art. 10.1.b) y d) implica pocos riesgos, pues en el primer caso se vincula a un funcionario o a una funcionaria con derecho de reserva y en el segundo, un plazo máximo de nueve meses.

Sin embargo, en el supuesto del art. 10.1.c) EBEP el margen de error, fraude o inseguridad jurídica es muchísimo mayor y aquí hay que tener claramente presente la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes citada y que se resume en que «la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales» y que ello se da no solo en sucesivos nombramientos de la misma persona para el mismo puesto, sino también para «distintos puestos de semejante contenido».

9. La duración de la temporalidad laboral: especial referencia al contrato de sustitución en plaza vacante

Tras la reforma laboral del 2021, el recurso a la interinidad laboral se ha vuelto especialmente compleja, aunque no en todos los supuestos.

En primer término, la temporalidad por sustitución de una persona con derecho a reserva de puesto de trabajo es un supuesto muy normalizado y sin apenas recorrido conflictivo. En concreto, el art. 15.3 ET fija que «podrán celebrarse contratos de duración determinada para la sustitución de una persona trabajadora con derecho a reserva de puesto de trabajo, siempre que se especifique en el contrato el nombre de la persona sustituida y la causa de la sustitución».

En tal supuesto, la prestación de servicios podrá iniciarse antes de que se produzca la ausencia de la persona sustituida, coincidiendo en el desarrollo de las funciones el tiempo imprescindible para garantizar el desempeño adecuado del puesto y, como máximo, durante quince días». El precepto es de plena aplicación a la Administración y sector público, con una única duda, nada insignificante, cual es la posibilidad de coincidencia de la persona sustituta y la sustituida, que nos merece de muy compleja aplicación para un mismo puesto de trabajo. A nuestro juicio, este solapamiento de dos personas en un mismo puesto no es una cuestión resuelta en el empleo público.



La regulación general se ubica en el nuevo art. 15 ET: un contrato de trabajo de sustitución para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección o promoción definitiva —antiguo contrato de interinidad— tendrá una duración máxima de tres meses, al término de los cuales, finaliza el vínculo temporal y no es posible su sustitución, salvo por contrato fijo.

Dada la imposibilidad de que este plazo sea operativo en la Administración debe recurrirse a la DA 4.^a RD-ley 32/2021, que por mala técnica legislativa no ha sido incorporada al ET, lo que obliga a conjuntar la regulación general del Estatuto con una DA de vigencia indefinida.

La redacción del precepto parece, *prima facie*, beneficioso para la Administración, pero cabe tener muy presente que tal descripción legal no es inocua. En concreto «se podrán suscribir contratos de sustitución para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021....». Una previsión que si se engarza con el primer párrafo de la DA 4.^a, se aplica tanto a las administraciones públicas como a «las entidades que conforman el sector público institucional». Con ello se supera el límite de los tres meses que con carácter general fija el art. 15.3, último párrafo, ET, aplicable solo para el sector privado.

Para un sector significativo de la doctrina, esta remisión de la DA 4.^a a la LRT implica una referencia «implícita» a la duración máxima de tres años que prevé el art. 10 EBEP para la interinidad funcional. En esta lógica, Roqueta (2024, pp. 176-177) fija un conjunto de requisitos necesarios.

En primer término, que la plaza laboral esté vacante y preexista al contrato que se formalice; plaza que debe figurar en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo como adscrita a personal laboral, criterio que compartimos plenamente.

El segundo requisito es que tal plaza esté incluida en la OEP. A nuestro juicio, tal inclusión puede ser posterior al contrato, no necesariamente con anterioridad, lo cual es muy usual en que en un primer momento se contrate temporalmente y luego se incluya en la OEP.

El tercer elemento supone que no haya sido posible su cobertura inicial mediante personal laboral fijo. Ello no consta en la DA 4.^a, aunque parece lógico que se haya intentado previamente su cobertura mediante los procedimientos previstos en el convenio colectivo. Sin embargo, consideramos que, si la Administración incumple el procedimiento de provisión interna antes de formalizar el contrato de sustitución, éste sería plenamente válido, sin perjuicio de una hipotética recla-

mación en vía laboral por parte de personas trabajadoras fijas, alegando una infracción de las previsiones del convenio colectivo de aplicación.

Como cuarto criterio a tener en cuenta es que tal provisión definitiva puede serlo tanto por selección como por el procedimiento de provisión de puestos de trabajo que instituya el convenio colectivo. Por tanto, es factible que primero se proceda al contrato de sustitución y luego se provea definitivamente por concurso interno o bien por reingreso de una persona en excedencia laboral. Una obligación que tampoco expresamente prevé la DA 4.^a, si bien la consideramos ajustada a derecho si el convenio colectivo así lo establece, pues son numerosos los que exigen que antes de incluir la plaza en la OEP sea ofertada al personal laboral fijo de igual categoría o grupo profesional.

Tras este análisis, cabe decir que la duración de este contrato de sustitución debe ser el primer elemento a tener en cuenta en la gestión de la interinidad laboral en el momento presente.

En primer lugar, por la tesis antes expuesta, según la cual la dicción de la DA 4.^a remite al art. 10 EBEP en cuanto a la duración de la interinidad funcional (Roqueta, 2024, p. 185), criterio sobre el que mantendremos serias dudas, aunque es defendido por otras voces muy autorizadas (Beltrán de Heredia, Olmos Parés y Rodríguez Escanciano, entre otros).

En segundo término, porque la jurisprudencia, desde junio de 2021 —no así con anterioridad¹³—, señala que la prolongación de la interinidad laboral más allá de los tres años convierte a la persona afectada en indefinida no fija¹⁴, salvo excepciones puntuales, como fue la imposibilidad de celebrar pruebas durante la pandemia del Covid¹⁵. Este carácter indefinido no fijo, pese a ello, no puede ser declarado de oficio por la Administración, dada la prohibición que mantiene la LPGE/2018.

No obstante, los defensores de este postulado son conscientes de la inseguridad jurídica que supone la ausencia de previsión legal y que, al final de todo ello, corresponderá a una sentencia judicial decidir si la extinción a los tres años supone en realidad un despido improcedente, por cuanto como causa de extinción no hay precepto alguno en el ET que lo ampare, como sí existe para las relaciones laborales privadas, transcurridos los tres meses de contrato (art. 15.3), lo que nos lleva a la reflexión que igual criterio podría haber asumido la DA 4.^a RD-ley 32/2021, fijando el plazo de tres años, lo cual no hizo ya fuese por voluntad expresa o por ignorancia en la aprobación de la disposición adicional.

Olmos (2024, p. 8-9) lo resuelve considerando que si en un plazo de tres años no se ha convocado la plaza, la sanción supondrá la nulidad de pleno derecho del vínculo laboral que se mantiene, porque de-



duce que la redacción de la DA 17.^a EBEP, al remitir a la Ley 20/2021, lo hace a todos los elementos de la norma, lo cual no compartimos siempre y en cualquier caso, pues se trata de una coletilla muy ambigua que difícilmente puede considerar que traslada todo el contenido de la referida ley a cualquier contrato laboral temporal, incluidas las reglas del juego de la interinidad funcional.

La ausencia de una previsión expresa de extinción y la debilidad de la remisión al art. 10 EBEP nos hace dudar sobre tal posibilidad de fin del vínculo. No parece que pueda recurrirse a algunas de las causas del art. 52 ET, sean organizativas, económicas, técnicas o de producción (art. 52.c ET). La equiparación mimética con el régimen funcional la deducimos compleja, con el riesgo de un despido improcedente o incluso nulo, si las personas afectadas superan el linde de las previsiones del art. 51 ET.

Por ello, nuestra conclusión es que ante la formalización de un contrato de sustitución debe asumirse que se tendrán tres años para llevar a cabo todos los trámites de cobertura definitiva a fin de evitar la irregularidad temporal, pues superado este periodo se entra en una zona desconocida al cierre de elaboración de este documento sobre las consecuencias jurídicas. Acaso quizá esta circunstancia obliga también a repensar el uso generalizado de la interinidad laboral y gestionar adecuadamente los procedimientos de provisión y selección cumpliendo los plazos previstos en la normativa y jurisprudencia, lo que nos lleva a la reflexión en el siguiente apartado décimo, cual es una creciente huida desde el derecho del trabajo hacia el derecho funcional, por ser este más protector de la Administración y suponer menos peligros en los conflictos en la jurisdicción contencioso-administrativa, frente al totum revolutum de pronunciamientos judiciales contradictorios de la jurisdicción social.

10. Las posibilidades del vínculo funcional interino en detrimento del contrato de trabajo temporal: ¿la huida hacia el derecho funcional?

La reforma laboral de 2021 supuso la supresión de uno de los contratos temporales «estrella» en España, masivamente empleado en todos los ámbitos, el «contrato de obra o servicio determinado». Cabe recordar

que en el año previo a la pandemia de la Covid-19, en España se formalizaron diecisiete millones de contratos temporales (2019), en su gran mayoría de duración inferior a siete días.

El contrato de obra o servicio determinado pasó de 7,3 a 8,2 millones anuales en ese mismo periodo 2015/2019, mientras el contrato eventual por circunstancias de la producción —el otro contrato más empleado— computó 7,7 millones en 2015 y 10,3 millones en 2019. Incluso durante la pandemia, con el descenso de actividad que supuso, se formalizaron en torno a 6,5 millones en cada una de las dos modalidades (2020)¹⁶.

Pese a que se mantienen otras modalidades temporales —como las formativas del art. 11 ET—, más allá del vigente art. 15 ET, lo cierto es que la supresión del contrato de obra o servicio ha implicado un giro muy significativo en la gestión de recursos humanos en la Administración. La imposibilidad de acudir a esta opción y el plazo limitado del antiguo y ahora redefinido contrato eventual, denominado tras el RD-ley 32/2021 «contrato de duración determinada por circunstancias de la producción», con una duración máxima de seis meses, ampliable hasta un año si lo prevé el convenio colectivo sectorial —inexistente prácticamente en todas las entidades que conforman la Administración y el sector público— ha llevado a una extrema reducción de las opciones laborales temporales. La excepción ya ha sido expuesta, esto es el contrato de sustitución en plaza vacante (DA 4.^a RD-ley 32/2021) o bien el contrato de sustitución para persona con reserva de puesto (art. 15 ET) que ya la doctrina de la década de 1990 señalaba que debía ser, en el primer supuesto, el contrato prototípico en la Administración y sector público.

Ante ello, la «huida» desde el contrato laboral temporal se está produciendo a favor del vínculo funcional interino porque se ha mantenido en gran medida el régimen previo a la LRT, con las referidas cuatro fórmulas de interinidad en el EBEP. En concreto, deben constatarse dos planos distintos en el ámbito laboral y el funcional.

En primer término, el RD-ley 32/2021 ha optado por estimular el contrato fijo discontinuo, a través del art. 16 ET, uno de los ejes centrales de la reforma laboral. Sin embargo, esta modalidad encaja con dificultad en el ámbito público —la presión sindical y de la propia persona empleada para transformarlos en fijos continuos acontece casi desde el primer día de prestación de servicios— y de ahí que mediante la DA 4.^a se haya querido fomentarlo al señalar que «los contratos (...) fijos-discontinuos podrán celebrarse cuando resulten esenciales para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que



conforman el sector público institucional tenga encomendados», permitiendo solicitar una tasa de reposición específica para su convocatoria en OEP en base a esta misma DA, que debe ser autorizada por el Estado, ante la dudosa perspectiva de que las Administraciones consuman su TRE anual convocando plazas fijas discontinuas.

Salvo error por nuestra parte, es la primera vez que una ley laboral, de forma expresa, se plantea la figura del trabajo fijo discontinuo en la Administración y sector público, aunque si tal opción estaba —y sigue— previsto en muchas normas legales de función pública sobre los puestos de posible cobertura por personal laboral¹⁷. Significativamente, esta fórmula no está prevista para el funcionariado y solo es posible acudir al vínculo laboral (art. 16 ET), no siendo factible crear autónomamente una fórmula paralela en el derecho funcional. Pero a partir de aquí, y de este supuesto, las posibilidades de mantener la laboralidad temporal se han restringido al máximo y por ello acontece una huida hacia el derecho funcional, *in crescendo* desde 2021.

Por ello, debemos destacar en segundo término que en el ámbito funcional se mantienen dos figuras de interinidad que superan en ventajas organizativas a la compleja aplicación del contrato temporal.

La primera de las fórmulas es la interinidad funcional por «exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho» incorporada *ex novo* al original EBEP (2007), pues el texto original permitía un vínculo de seis meses como máximo, dentro de un periodo de doce meses. No deja de sorprender que mientras la normativa laboral ha ido restringiendo las formas y plazos de la temporalidad, la ley de empleo público ha ampliado estos márgenes para el funcionariado interino.

Parece lógico que el gestor público tenga presente que en la duración máxima hay que computar todos los nombramientos que haya tenido la misma persona funcionaria interina dentro del periodo de referencia de los dieciocho meses y siguiendo una lógica tomada del antiguo contrato eventual, es posible realizar diversos nombramientos desde que se inicia el exceso o acumulación de tareas y dentro del periodo de referencia de dieciocho meses, pero sin superar en el total de nombramientos individualmente considerados un sumatorio de nueve meses (Roqueta Buj, 2024, p. 111).

La segunda posibilidad, que se incorporó también en 2007 aunque haya sufrido modificaciones diversas en el tiempo, es acudir a la interinidad funcional para la «ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres

años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto», posibilidad esta última que se ha generalizado en las leyes autonómicas¹⁸. Una fórmula que se ha empleado de forma muy elástica, superando los plazos, como cuando los arts. 34 RD-ley 36/2020 y art. 13 RD-ley 3/2021 autorizan esta interinidad «por el tiempo imprescindible para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

No obstante, en este segundo supuesto, hay que tener muy en cuenta la jurisprudencia que con anterioridad hemos mencionado, en el sentido de que puede acontecer un abuso en la interinidad si la misma persona es nombrada sucesivamente para el mismo puesto o para distintos puestos de semejante contenido y, en este supuesto, entran en juego las previsiones de la DA 17.^a EBEP.

El panorama expuesto nos lleva a diversas conclusiones que se constatan en el ámbito público progresivamente a partir de 2021 con la reforma laboral y del EBEP.

En primer término, la interinidad funcional ofrece opciones de mayor amplitud que la temporalidad laboral, especialmente al mantenerse la posibilidad de nombramientos interinos de tres o cuatro años para ejecutar «programas de carácter temporal», que son definidos por cada Administración. El gestor público puede sortear la supresión del contrato de obra o servicio —aunque con límites, pues no eran vínculos mísmicos— y también se aleja de las medidas sancionadoras del ámbito laboral —15.5 y DA 15.^a ET—, aunque no de la DA 17.^a EBEP.

En segundo lugar, salvo el supuesto de la interinidad laboral —y aun así, la ambigüedad de la DA 4.^a RD-ley no ayuda a su uso pacífico—, puede deducirse que en las relaciones de empleo público sujetas al derecho del trabajo la temporalidad queda muy constreñida y causalizada e incorpora dificultades y riesgos elevados en tanto que hay una red de seguridad en los vínculos funcionariales interinos fruto de una mejor adaptada regulación en el EBEP y las posibilidades de adaptación a través de ley autonómica y sin perjuicio de que puedan cometerse también infracciones legales en la aplicación de las normas.

No olvidaremos, sin embargo, la existencia de algunas fórmulas de temporalidad laboral para la Administración que permiten desde 2022 un cierto margen de actuación, aunque en absoluto equiparable a lo que hemos mencionado sobre la interinidad funcional.

Así, el RD-ley 32/2021 instituyó la posibilidad, excepcional, de contratar laboralmente de forma determinada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de los programas de carácter



temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea (DA 5.^a), interesante opción pero de previsión *ad futurum* muy limitada (Roqueta, 2024, pp. 196-200), pues cuando finalice este Plan, el contrato ya no tendrá mayor recorrido.

Igualmente el RD-ley 32/2021 previó otra posibilidad, ahora trasladada a la Ley 3/2023 de 28 de febrero de Empleo (DA 9.^a) que autoriza a las Administraciones y a las entidades sin ánimo de lucro a realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en la citada Ley de Empleo, con una duración máxima de doce meses y que deben cumplir los requisitos selectivos de igualdad, mérito y capacidad y denominado «contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral». Pero como igualmente resalta Roqueta (2024, p. 207), esta previsión contractual es «una situación de provisionalidad e incertidumbre jurídica» y sin duda, a nuestro juicio, no puede sustituir en forma alguna a las grandes posibilidades que ofrecía el derogado contrato de obra o servicio determinado, posiblemente la fórmula de temporalidad más usada en la historia de la contratación temporal en España a lo largo del siglo XXI.

11. El vínculo contractual indefinido no fijo

De no mediar una solución, en el próximo año 2026 se cumplirán treinta años de la creación jurisprudencial del vínculo indefinido no fijo, a partir de las primeras sentencias de 1996 —la primera, de 7 de octubre— y la doctrina ya sentada —y no modificada— con las tan a menudo referenciadas SSTs 20 y 21 de enero de 1998.

Una figura que ha sido ampliamente estudiada y analizada por muchos autores, destacando la extensa y detallada monografía de Beltrán de Heredia (2021) y de nuevo en tiempos recientes, del mismo autor, el análisis actualizado (2024a), relación laboral también calificada como de «marcado carácter anfibológico», en expresión de la profesora Rodríguez Escanciano, por ser temporal en unos supuestos y fija en otras, de difícil y compleja gestión, en cuanto a la extinción del vínculo y el abono de las indemnizaciones/compen­saciones y sobre la cual se han producido tantas interpretaciones judiciales fruto de miles de sentencias dictadas desde 1996 que hacen justicia a la consideración de ser una «figura en la encrucijada» que se incorporó al título de la monografía del profesor Beltrán de Heredia (2021).

Más allá del amplio debate que se da sobre el personal indefinido no fijo y de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), aún pendiente de cerrarse, lo cierto es que ninguna reforma legal acontecida desde 2021 ha resuelto esta cuestión, ya sea el EBEP, la LRT o el ET. El silencio es absoluto¹⁹ y la problemática de su gestión va *in crescendo*. Aplazado el debate final a resultados de lo que decida el Tribunal Supremo y el TJUE sobre si este personal debía o no ser incorporado a los procesos de estabilización, el gestor público y las personas afectadas deben tener muy presente algunos elementos fundamentales.

En primer término, el debate sobre si este personal debe presentarse o no a los procesos selectivos de fijeza o entre 2022 y 2024, de estabilización. La opción mayoritaria en las Administraciones públicas es incorporar sus plazas a las OEP, pero la controversia sigue abierta, por cuanto ha habido pronunciamientos judiciales que han paralizado o anulado los procesos selectivos. A nuestro juicio, sin embargo, la opción más razonable y segura es su incorporación a las OEP, máxime cuando la LPGE viene afirmando desde hace años que las plazas que ocupan y se convocan en Oferta de Empleo no computan a efectos de TRE, lo que es una reflexión directa de la ley presupuestaria de su necesidad de convocatoria.

En segundo lugar, este colectivo de personas, lejos de disminuir, ha seguido creciendo tras la LRT, por la aplicación sistemática de las normas laborales que sancionan las irregularidades o el abuso de la temporalidad. La propia doctrina del TS es una evidencia, en el sentido de que, superados los tres años en interinidad laboral en plaza vacante, el vínculo se transforma en indefinido no fijo.

Sin embargo, como tercer elemento a tener en cuenta, es la imposibilidad de que la propia Administración haga una autodeclaración de este vínculo indefinido no fijo incluso cuando no hay duda alguna, en base a la prohibición de la DA 43.^a LPGE/2018, que de forma prescriptiva y sin ningún margen de opción impone que «los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial».

Ello obliga a considerar como temporales a personas que jurídicamente son indefinidas no fijas, salvo que la persona afectada acuda a la jurisdicción social para lograr una sentencia de reconocimiento. Ciertamente es que, para las Administraciones y sector público, esta decisión judicial declarativa es beneficiosa, pues le permite incorporar la plaza a la OEP sin que compute en la TRE, pero implica un coste en sede judicial que



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

podría evitarse, en tiempo y dinero para la Administración de Justicia y para la Administración Pública y el personal afectado.

En todo caso, la evolución *ad futurum* de esta figura jurídica implica aún muchas incógnitas y, tras miles de sentencias incluidas las dictadas por el TJUE, se ha llegado a 2025 a una situación de espera para que el Tribunal europeo dé una respuesta definitiva a la cuestión de prejudicialidad de 2024²⁰ donde se plantea si la Directiva 1999/70/CE es contraria a la doctrina del TS según la cual, por defender los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, las irregularidades y la prolongación excesiva en los vínculos temporales se resuelven con la figura del indefinido no fijo o, alternativamente, si una indemnización disuasoria real supondrá una medida adecuada para extinguir la relación laboral y sancionar el abuso en la temporalidad.

No ha sido nuestra voluntad analizar, ni aunque sea mínimamente, esta figura jurídico laboral, dada la gran cantidad de documentación publicada al respecto y por ser un debate muy abierto. Máxime cuando las personas lectoras conocen ampliamente la cuestión y el debate y en esta misma revista y en otras se ha publicado diversos artículos al respecto, a los cuales nos remitimos, y a monografías de gran nivel, como la ya citada del profesor Beltrán de Heredia (2021).

Nuestra finalidad, en estas diez consideraciones que aquí exponemos, es que seguimos situados ante una grave problemática de la Administración y el sector público. El personal de recursos humanos debe tener muy presente esta consecuencia del singularísimo vínculo del indefinido no fijo cuando recurre a figuras de laboralidad temporal.

Igualmente, debe tenerse especial cautela que en toda acción de contratación temporal es preciso analizar el itinerario futuro del vínculo y si es estrictamente coyuntural o estructural a fin de prever su inclusión en la OEP.

Por lo demás, las personas trabajadoras indefinidas no fijas que perviven, en gran número, en la Administración, en un suma y sigue que se mantiene tras la LRT *in crescendo*, deben ser objeto prioritario de atención por parte de las áreas y departamentos de recursos humanos, máxime cuando en uno o dos años, debería resolverse el trato jurídico definitivo que recibirán, fundamentalmente en cuanto a su pase a personal fijo.

Avanzamos nuestro criterio que ello solo podrá ser factible a través de obligatorios procesos selectivos de libre concurrencia por imperativo constitucional y, sin duda, deberá concretarse de forma clara y efectiva una indemnización/compensación a percibir en caso

de fin del contrato. Naturalmente sin perjuicio de que por parte de muchos afectados y de despachos de abogados se continuará batallando para que pasen a ser fijos sin proceso selectivo o bien se les considere «fijos a extinguir», como se ha planteado en sede parlamentaria en 2025 por parte de algunos grupos políticos²¹, en una defensa de intereses individuales que nada tienen que ver como el derecho fundamental de acceso al empleo público en base a principios constitucionales y legales.

12. A modo de conclusión: la temporalidad tras la ley 20/2021. ¿nos situamos ante un nuevo paradigma en la gestión del empleo temporal?

A la vista de lo que hemos expuesto, es difícil colegir que todas las reformas legales sobre empleo público en 2021-2024 hayan solventado el problema de la temporalidad y a ello tampoco ha contribuido la LRT, que mientras forzaba la estabilización de empleo temporal, al mismo tiempo seguían incorporándose centenares de miles de nuevas personas en situación de temporalidad en el periodo de ejecución de la LRT.

Se constata que la cifra de empleo temporal estructural se sitúa a niveles previos a la pandemia de Covid en 2020 y a finales de 2025 habrá crecido de nuevo a los niveles previos a la LRT de 2021, en una dinámica que no parece tener fin. Todo ello sin perjuicio de la existencia de una masa ingente de empleo temporal coyuntural que a menudo acaba escondiendo una realidad estructural, cuando se reitera en el tiempo y del que es buena prueba el informe (relativo al ejercicio de 2024, publicado en marzo de 2025) de la Sindica de Greuges de Cataluña (equivalente al Defensor del Pueblo), al señalar que en el 2023 entre los docentes no universitarios catalanes se produjeron 50.000 bajas médicas, que si no se desea que afecten al servicio público deben cubrirse con interinidades funcionariales de sustitución, en un bucle infinito en donde el empleo temporal coyuntural supone, en la práctica, un empleo temporal estructural.

El citado informe es un buen elemento de reflexión, porque comporta derivadas relativas para el empleo público. La Sindica (2025) define una Administración eficaz como aquella «que es capaz de ejercer sus funciones respetando los derechos de las personas y la



normativa aplicable, pero que también resuelve los problemas de los ciudadanos a quienes sirve con calidad, diligencia, profesionalidad y a un coste razonable». El resultado es una consideración de muchas manifestaciones de ineficacia, la lentitud administrativa, las listas de espera sanitarias o en servicios sociales, por falta de personal o bien por empleo excesivo de la temporalidad. La dilación judicial por falta de efectivos supone una «saturación» que afecta a derechos constitucionales, a lo que se une que se define a la Administración como «complicada y excesivamente burocrática», en una lógica que llega a ser exasperante para la ciudadanía por su carácter de «obsoleta» y el uso de recursos que no son los más adecuados.

Por consiguiente, la problemática no es solo en cuanto al empleo temporal estructural, sino también el coyuntural, que parece el gran olvidado en los debates sobre la cuestión. Y en último extremo, el grave déficit de funcionamiento de los servicios públicos.

Por lo demás, el marco de juego a partir de la LRT, la reforma del EBEP y del ET nos sitúa ante diferencias significativas en cuanto al modelo anterior de empleo temporal. Consideramos, por ello, que se ha producido un cambio de paradigma, relativo aunque significativo, en donde deberán aunarse un mayor rigor a la hora de gestionar el empleo público temporal, un mejor conocimiento de la normativa jurídica y su interpretación correcta —ausente por ignorancia o aposta en no pocas entidades públicas—, un fortalecimiento de las áreas de selección para que la gestión de los procesos de personal permanente no se demoren *ad aeternum* y finalmente la asunción de que la temporalidad y su prolongación en el tiempo continuará siendo uno de los más graves problemas que afronta la función pública española en el momento presente y así se apunta que será en el futuro. Ideas a considerar que no son *numerus clausus*, pero sí que asumen especial significado en el momento actual.

En todo caso, a nuestro juicio, cuatro serían los elementos que consideramos necesario destacar, en esta conclusión final con algunas derivadas tangenciales. Reflexiones que podrían ser tenidas en cuenta por los departamentos de recursos humanos, buscando al máximo soluciones y no ampararse en que el sistema normativo dificulta o imposibilita una gestión razonable, excusa que, en el fondo, acredita una «zona de confort» de autojustificación, pese a que sea en gran parte cierta pero no por ello debe llevar a una actitud de conformismo y derrotismo normalizando las prácticas de antaño, bajo la idea de «siempre se ha hecho así», que no es solo una frase, sino un sistema de creencias administrativamente arraigadas, una regla no escrita «que define lo que es aceptable y lo que no, moldeando comportamientos, decisiones y actitudes»²².

En primer término, no es factible concretar el resultado numérico de los procesos de estabilización. Parece que la cifra final se sitúa en 320.000 personas según datos de final de enero de 2025 y que según fuentes ministeriales el ocho por ciento previsto en la LRT no era una obligación asumida ante la Unión Europea (Dolz, 2025). Como hemos ya señalado, el empleo temporal ha seguido creciendo desde 2021 y, así, en la EPA 2024 —tercer trimestre— la temporalidad se alzaba a un 28,6 por ciento, superando el 27,8 de 2019. Las futuras jubilaciones —un millón entre 2025-2035— vendrán a ayudar a que los titulares fijos sean sustituidos por personas temporales, en gran medida.

Creemos que es razonable, cuando no obligatorio, que antes de incorporar una nueva persona con vínculo temporal se analice exhaustivamente esa necesidad y, de darse, valorar como se encarrilará la posterior convocatoria de plaza fija. Las cifras mencionadas acreditan que, a nuestro juicio, los «deberes» no se han realizado adecuadamente en muchísimas Administraciones y entidades públicas. E incluso en aquellas que han reducido la temporalidad por debajo del ocho por ciento, a golpe de concurso de méritos ex. DA 6 y 8.ª LRT, deberán tener muy presente qué tipo de políticas llevarán a cabo en los próximos años a la hora de afrontar el gran «relevo generacional». Es preciso que el análisis sea independiente por parte de cada entidad pública, ya que el problema «macro» a nivel español es de imposible resolución salvo que se apruebe una política estatal al respecto, pero los problemas «micro» si son responsabilidad exclusiva de cada Administración individualmente considerada, aunque la normativa no ponga fácil siempre la posible actuación de cada entidad.

En segundo lugar, ni el EBEP, la LRT ni las LPGE incluyen previsiones a medio o largo plazo sobre la cuestión de cómo encarar la temporalidad en el futuro; todo lo más intentan resolver el problema a través del retrovisor, mirando al pasado.

Ejemplo de ello es que, salvo excepciones, todas las plazas a convocar derivan de la TRE, que se calcula según la diferencia entre altas y bajas definitivas del año natural anterior en que se aprueba la OEP. Y aunque se flexibilizara o incluso suprimiera la TRE, la cuestión deriva a que la ejecución de las OEP y sus convocatorias se demoran en plazos que oscilan entre tres y cinco años, de promedio. Por tanto, la selección de personal permanente se eterniza, con una masa crítica de temporalidad que fácilmente supera el ocho por ciento que, no obstante, tampoco es una cifra menor, pues oscilaría en torno a 300 mil personas en puestos estructurales, a nivel de toda España y ello sin tener en cuenta el empleo coyuntural. A nuestro entender, por tanto, el gestor debe asumir que la incorporación de personal temporal es un estadio intermedio para la convocatoria de la plaza fija y no una forma de gestión que eleva lo



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

excepcional a nivel de ordinario. Salvo plazas coyunturales, cualquier contrato temporal o nombramiento interino en plaza estructural ha de vincularse a un proceso de selección definitivo en un plazo razonable que no supere el deseo legal y judicial de los tres años o no más allá de este periodo.

Como tercera consideración, el trabajo fijo discontinuo no es una fórmula especialmente apreciada en el sector público, aunque los vínculos temporales laborales se han reducido a causa de aquél en el sector privado. No observamos que tal contrato fijo discontinuo sea una razonable alternativa a la temporalidad estructural en la Administración.

Por ello se acredita desde 2022 una huida hacia fórmulas de interinidad funcional, más flexibles, pero también más propensas a crear situaciones de prolongación abusiva. La gestión de esta situación debería pasar por visualizar claramente qué plazas pueden ser cubiertos por trabajo fijo discontinuo y, en las restantes —que son la inmensa mayoría de las plazas temporales— concretar muy exactamente qué fórmula de temporalidad laboral o funcional se emplea y como se engarza, como ya hemos señalado, con una imprescindible OEP.

Como cuarto elemento, posiblemente el más significativo, es que salvo excepciones puntuales tampoco se ha efectuado una reflexión seria y profunda sobre la temporalidad y sobre los sistemas de selección que necesita el empleo público español, más allá de las aportaciones doctrinales y algunos intentos de leyes autonómicas. Ante esta ausencia, cada Administración y entidad pública debería asumir su propia reflexión en base a su singularidad y no gestionar la problemática a base de golpes de timón según la coyuntura.

La normativa actual es ciertamente reactiva, pero el marco jurídico que regula el empleo público temporal es igualmente disperso y se localiza en diversidad de normas. Así, tenemos ante nosotros el EBEP, LRT, LPGE, ET y RD-ley 32/2021, además de la normativa específica, entre otras, para el personal educativo no universitario, docentes universitarios y personal de la sanidad pública, marco jurídico cuya coherencia es compleja cuando no contradictoria. Sin olvidar, por supuesto, la normativa de otras Administraciones muy específicas, como las constitucionales y estatutarias (Parlamentos, órganos consultivos, etc.), el poder judicial, las fuerzas armadas o los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, entre otras.

Tampoco el legislador ha resuelto la casi incomprensible figura del vínculo indefinido no fijo, que se interpreta en base a sentencias de todo tipo y resultado, a menudo confrontadas y que a 2026 alcanzará treinta años de vigencia en el panorama del empleo público laboral. La única respuesta razonable, individualmente conside-

rada, es que cada Administración profundice en el conocimiento legal, en las interpretaciones judiciales y en los criterios de gestión pública, no dejándose llevar por el desconocimiento o por una gestión del «día a día» que hace buena la frase de la Sátira X de Juvenal de «pan para hoy y hambre para mañana». No puede negarse, en este sentido, la debilidad de los órganos de gestión de recursos humanos, tanto en número de efectivos, conocimiento técnico y capacidad de liderazgo, pero ninguna Administración que se precie puede dar por sentada esta realidad y asumirla como irreconducible.

Hay otros elementos que nos parece adecuado añadir en estas consideraciones finales. Gorriti (2024, p. 14) afirma con acierto que muchas personas interinas tienen experiencia previa y destreza en el desempeño de su puesto, pero también asumen edades, por lo general, medias o altas, que debieran condicionar el sistema selectivo.

El promedio de acceso ya se sitúa, a 2025, en los 35 años y las edades medias del empleo fijo son muy elevadas. Cohonestar convocatorias a escalas con formación no selectiva o a puestos que otorgan un gran valor a la prueba selectiva supone un dificultoso equilibrio, como lo es también el equilibrio entre la fase de oposición y concurso (Gorriti, 2024, p. 14). Nada de ello ha incorporado la LRT ni parece deducirse de las reformas del EBEP. Debemos remitirnos a las leyes de desarrollo del Estatuto Básico para poder atisbar opciones más adecuadas, pero aun así el recorrido no se plantea fácil. La respuesta pasa, de nuevo, por la gestión específica y profesionalizada en cada Administración, no esperando una solución salvífica externa y forzando a la maquinaria de selección precisamente a lograr el referido equilibrio, pues debemos dar por seguro que siempre existirá personal temporal que participará en procesos de selección en libre concurrencia con aspirantes externos, y ambos colectivos tienen sus derechos que no pueden ser ni obviados ni disminuidos.

A ello se suma la opinión generalizada de que los procesos de acceso al empleo público no son adecuados, que los principios de igualdad, mérito y capacidad «han sido deconstruidos hasta quedar irreconocibles» y que han pasado a ser «eternos, ineficaces y fuera de toda lógica externa al mundo del procedimiento administrativo» (Moratinos, 2022). Jiménez Asensio se ha referido a una Administración tendente a ser un ecosistema opaco, con disfunciones sin fin, basada en la «elefantiasis organizativa y de personal (...) mala administración, politización descarnada en forma de clientelismo, a veces bochornosamente cutre, desprofesionalización, corrupción galopante, endogamia, voracidad sindical, teletrabajo mal aplicado y un largo etcétera» (Jiménez Asensio, 2025). Estos déficits se trasladan muy a menudo tanto a la selección de personal temporal como de personal permanente.



Como indica Fondevila (2018, pp. 99-101) la selección en España se caracteriza por la ausencia de planificación, clientelismo político sindical y endogámico, pruebas obsoletas o privilegiadas y deficiente profesionalización de los tribunales. Coincidimos con el criterio de este jurista, tanto por nuestra reflexión académica como por propia experiencia práctica durante décadas. El margen de actuación en cada Administración es relativo: se puede profesionalizar la selección, establecer medidas para evitar la corrupción y el clientelismo, pero la «construcción» de lo «deconstruido» requiere una auténtica voluntad política y no solo del gestor profesional.

A nuestro juicio, mientras no se modifique en profundidad todo el marco de selección del personal temporal —*vid.* algunas propuestas innovadores en el mundo local, citadas por Gil (2004, pp. 82-83)—, el régimen jurídico del mismo —un elemento clave, en evolución constante por la jurisprudencia europea (Cantero, 2017, p. 9)— y la selección del personal permanente, el resultado continuará siendo, mucho nos tememos, un bucle de difícil solución, sin que las respuestas que la doctrina ha aportado parezca tengan especial recorrido, pues colisionan con intereses corporativistas, sindicales y de las propias personas empleadas en el sector público. Pese a estas dificultades, individualmente cada Administración puede incorporar medidas de mejora, superando el anclaje en métodos periclitados, como son las bolsas de trabajo de duración indefinida o la obsesión por extensos temarios que poco se adaptan al trabajo que en el futuro deberá desarrollar cada persona seleccionada.

Aunque es difícil aun de concretar, al cierre de este documento los datos más recientes (último trimestre 2024) sitúan la temporalidad en las Comunidades Autónomas en el 33,5 por ciento, frente a un 15,3 por ciento en las entidades locales, siendo solo el Estado el que se ha situado por debajo del tres por ciento. Por sectores, sanidad y educación alcanzan cotas elevadísimas. Ciertamente es que otras muchas Administraciones han logrado individualmente reducir la temporalidad, fundamentalmente mediante el uso del concurso de méritos de la LRT. Pero la dificultad surge de nuevo una vez pasado ese periodo 2022/2024: más empleo temporal, procesos selectivos a menudo desfasados y dificultad de sustituir empleo fijo a causa de las jubilaciones.

A modo de cierre, creemos que los diez elementos que hemos expuesto pueden ayudar a limitar de nuevo la temporalidad o cuando menos, alertar al gestor público del nuevo paradigma que surge a partir del 2025, pero por sí mismos, no evitarán —a nuestro juicio— que la «dimensión de la tragedia», parafraseando al escritor catalán, se repita de nuevo no más allá de finales de la presente década, debiendo ser cada Administración individualmente considerada la que use con inteligencia,

profesionalidad y conocimiento profundo las diferentes herramientas que prevé la ley para paliar, disminuir o incluso cual desiderátum evitar las fallas que el sistema público reproduce en forma de bucle interminable.

13. Referencias bibliográficas

- Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2021). *Indefinidos no fijos: una figura en la encrucijada*. Bomarzo.
- Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024a). La calificación del indefinido no fijo en la encrucijada. *Trabajo y Derecho*, n.º 117.
- Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2024b, 3 de marzo). Es nulo un acuerdo colectivo que limita el llamamiento en las bolsas de temporales para evitar el abuso. Blog de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Entrada actualizada 1-7-2024. <https://ignasibeltran.com/2022/03/03/>
- Boltaina Bosch, X. (2021a). Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro. *Documentación Administrativa*, 8, 66-91.
- Boltaina Bosch, X. (2021b). Los procesos de estabilización de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad: las ofertas de empleo público y sus convocatorias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 23, 36-63. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.23.2022.02>
- Boltaina Bosch, X. (2022). Un análisis «DAFO» de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. *Temas Laborales*, n.º 162, 55-99.
- Boltaina Bosch, X. (2023). La temporalidad en la Administración Pública española: una «cuestión de Estado» en la tercera década del siglo XXI. En J. Rastrollo (coord.), *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica* (pp. 85-112). INAP.
- Boltaina Bosch, X. (2024). La política de selección en ausencia de ley de Presupuestos Generales del Estado: ¿es posible una oferta de empleo público para 2024? *La Administración Práctica*, 6, 45-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9670536>
- Cantero Martínez, J. (2017). El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 12, 8-29. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=12&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=5&locale=es>
- Cantero Martínez, J. (2021). El abuso en el nombramiento de personal funcionario interino y su estabilización en la Administración. Propuestas para un debate. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 21, 28-55. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.21.2021.02>



Xavier Boltaina Bosch

Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?

- Cantero Martínez, J. (2022). Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local. *Cuadernos de Derecho Local*, 60, 70-121. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.21.2021.02>
- Chamorro González, J. M.^a (2022). Las entrevistas en los procesos selectivos de acceso a la función pública. *Actualidad Administrativa*, 11.
- Cuenca Cervera, J. (2017). La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, 12, 54-67. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=12&tipo=R&seccion=52&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Cuenca Cervera, J. (2023). Un empleo público local para el siglo XXI: situación actual y estrategias para su plena profesionalización. *Documentación Administrativa*, 11, 10-22. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=12&tipo=R&seccion=52&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Cuenca Cervera, J. (2024). La necesidad de revisar el modelo organizativo del acceso a la Administración: por una Agencia española de selección de personal. En E. Pajares y M. Salvador y L. Herrera (coords), *Una nueva gobernanza para el siglo XXI*, (pp. 643-658). Centro Español de Estudios Constitucionales.
- Dolz, C. (1 de enero de 2025). La paradoja de la temporalidad del empleo público. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/economia/2025-01-01/temporalidad-empleo-publico-no-mejora_4033979/
- Fondevila Antolín, J. (2018). Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º especial 2, 98-111. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=5&locale=es>
- Fondevila Antolín, J. (2021). *Manual para la selección de empleados públicos*. Wolters Kluwer.
- Fondevila Antolín, J. (2025). La reiterada doctrina judicial sobre los límites en la valoración del mérito de la «experiencia» y su incumplimiento en los procesos de estabilización: lo que mal empieza mal acaba». *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 2/2025.
- Fuentetaja Pastor, J. (2024). *Derecho de la Función Pública*. 1.ª edición. Aranzadi La Ley.
- Gil Blázquez, A. (2024). Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local. *Documentación Administrativa*, 13, 71-94.
- Gorriti Bontigui, M. (2024). La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, 13, 10-32. INAP.
- Igartúa Miró, M.T. (2022). Las medidas sancionadoras frente a la contratación temporal abusiva. *Temas Laborales*, 161, 253-282.
- Jiménez Asensio, R. (2025). Sara Mesa y la novela burocrático-administrativa. Blog Ensayo y Política. <https://rafael-jimenezasensio.com/2025/03/16/sara-mesa-y-la-novela-burocratico-administrativa>
- Losa Muñiz, V. (2023). La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales: su realidad y posibilidades de mejora. *Documentación Administrativa*, 11, 55-69.
- Menéndez Otero, S. (2011). El empleo público: planificación y acceso. *Revista Gallega de Administración Pública*, 41, 729-772.
- Moratinos Echevarría, J.L. (2022). ¿Es el momento de cambiar el sistema de acceso a la función pública? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 23, 114-127. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.23.2022.06>
- Olmos Parés, I. (2024). Empleo público en la galaxia, año 2024. *Jurisdicción social-Revista de la Comisión Social de Jueces y Jueces para la Democracia*, 260/noviembre, 5-25.
- Ramió, C. (2025). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. 2.ª edición. La Catarata.
- Roqueta Buj, R. (2024). *Derecho del Empleo Público*. 5.ª edición. Tirant lo Blanch.
- Síndica de Greuges de Catalunya. (2024). *Informe presentado al Parlament de Catalunya*, marzo de 2025. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/10620/Informe%20Anual%202024_definitiu_catala_enlla%C3%A7os.pdf
- Vivero Serrano, J.B. (2021). Contratos temporales y empleo público. El reto de disminución de la excesiva temporalidad. *Documentación Laboral*, 124, 47-67.

Notas

- Según la EPA, antes de la pandemia del Covid, la temporalidad en el Sistema Nacional de Salud se encontraba ya en el 40%, muy por encima del sector privado, con un 21,2%. En 2023, la temporalidad aumentó al 45,5 por ciento, frente 13 por ciento en el sector privado.
- La redacción de este documento ha finalizado a 10 de enero de 2025. Tras su posterior revisión, se ha cerrado su actualización a 10 de marzo de 2025.
- Hito 150 del Plan de Recuperación de 2021 remitido a la Unión Europea.
- Artículo 20. cinco, Ley 31/2022 PGE/2023, prorrogados para 2024 y 2025.
- Aunque la inserción de la entrevista y su evaluación es compleja y así lo acredita la jurisprudencia, lo cierto es que puede sorprender en cualquier política de recursos humanos que se pueda nombrar interinamente o contratar temporalmente a una persona sin que se conozca nada de ella, ni haya comprobación alguna de sus habilidades, aptitudes, actitudes o desempeño para tal o cual



plaza. Al respecto debe recordarse que el art. 61.2 EBEP establece que «las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas», todo ello aplicable tanto para personal fijo como temporal. En detalle, Chamorro (2022).

6 STS 14-10-2020, rec.1342/2018.

7 STSJ Comunidad Valenciana 15-2-2022 (n.º 518/2022) y STS 17-6-2024 (n.º rec. 126/2022).

8 Informe del Defensor del Pueblo de 2003. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2003-01-Funcionarios-interinos-y-personal-eventual-la-provisionalidad-y-temporalidad-en-el-empleo-p%C3%BAblico.pdf>; Informe 3/2004 de 22 de diciembre del Consejo Económico y Social; <https://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0304/Oac91594-43ce-4d3e-bce5-2a9064636c8e>

9 Por ejemplo, una persona interina en plaza vacante nombrada en marzo de 2025, deberá ser incluida su plaza en la OEP de este mismo año, salvo que no sea posible en cuyo caso se incorporará a la de 2026, que debe publicarse a más tardar en diciembre de ese año. Si la ejecución de la OEP debe ser en un periodo de tres años, fácilmente se puede colegir que se alcanzaría finales de 2029 como periodo final del proceso. Si se cumplen todos los plazos con sus límites máximos, la persona interina en plaza vacante se situaría en torno a cinco años en tal condición, sin que se infrinja la normativa del EBEP y LPGE, aunque quizá si la doctrina judicial sobre exceso de temporalidad.

10 Auto del TS, 15-1-2025, ECLI:ES:TS:2025:85A

11 En concreto, no computarán para la TRE y, por tanto, no se tendrán en cuenta para su cálculo, entre otras, las plazas que se convoquen por promoción interna, las plazas para el personal declarado indefinido no fijo por sentencia judicial, plazas referidas a las plantillas máximas en las Fuerzas Armadas, policía autonómica así como plazas de personal de servicios de prevención y extinción de incendios. Destacan el supuesto f), de «las plazas necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de nuevos servicios cuyo establecimiento venga impuesto en virtud de una norma estatal, autonómica o local» y el g), que no computan en la TRE, «en los servicios públicos que pasen a ser prestados mediante gestión directa, el número de plazas que las empresas externas destinaban a la prestación de ese servicio concreto».

12 Elenco de consideraciones fijadas por la STS de 25-2-2025, RCU 4436/2024, sala contenciosa-administrativa.

13 Beltrán de Heredia ha contabilizado más de doscientas cuarenta sentencias entre abril de 2019 y junio de 2021, rechazando la condición de persona indefinida no fija (Jornadas CSITAL Barcelona, 28-11-2024). Pocos días antes del cambio de criterio, *vid.* STS 1-6-2021 (rec.3049/18).

14 SSTS 29-6-2021 (dos) (rec.2395/19 y 3061/19). Beltrán de Heredia ha calculado que entre estas dos primeras sen-

tencias y febrero de 2024, se han dictado por parte del Tribunal Supremo más de doscientas sentencias con este nuevo criterio.

15 SSTS 19-12-2023 (rec.4895/22) y 20-2-2024 (rec.5018/22).

16 <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/contratos/estadisticas-nuevas/2021/diciembre.html>

17 La Ley 30/1984 de medidas de reforma de la función pública (estatal), incorporó en su reforma de 1988 que «podrán desempeñarse por personal laboral: los puestos (...) cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo» (art. 15.1.c). En el ámbito autonómico, entre otras, art. 11.3.a) de la Ley 4/2011 de empleo público de Castilla-La Mancha, con idéntica dicción.

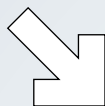
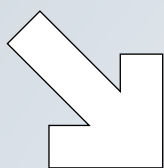
18 P.ej., art. 14.c) Ley 5/2023 de Función Pública de Andalucía: «la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más en caso de necesidad justificada.

19 El hecho de que el art. 11.1 EBEP, en relación al art. 8.2.c, indique que el vínculo laboral en la Administración puede ser fijo, temporal o indefinido ha sido interpretado por un sector amplio de la doctrina e incluso por parte de muchas sentencias judiciales como un reconocimiento del Estatuto Básico en 2007 a la figura del «indefinido no fijo». Sin embargo, la voluntad del legislador no fue ni mucho menos esta. De la lectura de las enmiendas presentadas en el Senado, se acredita que fueron formuladas por el grupo parlamentario del PNV para incorporar al profesorado de religión en centros públicos al ámbito de aplicación del EBEP. La fórmula de considerar a este personal singular y de relación laboral especial como «personal indefinido» es un ejemplo de mala técnica legislativa, pues lo adecuado hubiera sido añadir una disposición adicional con expresa referencia a quien era el colectivo de empleados públicos que se quería incorporar. Sin embargo, ante la dicción literal del art. 11 EBEP, se ha asumido como buena la interpretación doctrinal y judicial antes expuesta, aunque debemos poner un grave reparo: aun aceptando este criterio, no se vuelve a emplear en todo el texto del EBEP nunca más el término «indefinido» ni se aporta medida alguna para solventar la problemática de los indefinidos no fijos.

20 Auto de 30 Mayo de 2024, Rec. 5544/2023.

21 Se trata de las enmiendas presentadas en el Congreso por parte de Junts per Catalunya, Unidas Podemos y Sumar, donde se solicita que pasen a ser «fijos a extinguir» aquellas personas empleadas públicas en situación de abuso de temporalidad por, según las citadas enmiendas, superar los tres años en situación de empleo temporal (proyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado, expediente 121/31). Enmiendas núm.131 a 134 de Junts; enmienda núm.102 de Unidas Podemos y enmiendas 211, 213 y 230 de Sumar.

22 Merino. A.(2025, 14 de enero).»*Siempre se ha hecho así: la frase que paraliza a las organizaciones.* (4 de xx).[tuit]. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/siempre-se-ha-hecho-as%C3%AD-la-frase-que-paraliza-las-4-de-toni-merino-b5k1f/>



ivap



BERRIKUNTZA eta PRAKTIKA ONAK /
INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS /
INNOVATION and GOOD PRACTICE





1 **Laura Álvarez García**
*Algunos ejemplos de buenas practicas de
la utilizacion de la inteligencia artificial en la
gestion de servicios publicos*

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.02>

ALGUNOS EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA UTILIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

ZERBITZU PUBLIKOEN KUDEAKETAN ADIMEN ARTIFIZIALA ERABILTZEKO JARDUNBIDE EGOKIEN ADIBIDE BATZUK

SOME EXAMPLES OF GOOD PRACTICES IN THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC SERVICE MANAGEMENT

Laura Álvarez García

Funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional

Subescala de Secretaría, categoría de Entrada
Vicesecretaria de la Diputación de Segovia.
lauraalvarezgarcia@gmail.com

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.28.2025.02>

Recibido: 12/03/2025

Aceptado: 23/05/2025

© 2025 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Toki-entitateek izan ohi dituzten arazo handienetako bat da nahitaezko zerbitzu publikoak ematea —zeina arazotsua gertatzen baita udal plantaren konfigurazioagatik, mikrofundoagatik eta landaguneetako despoblazio gero eta larriagoagatik. Udal plantak dituen arazoak konpontzeko eta zerbitzu publikoak behar bezala emateko zenbait aukera daude: administrazio-kooperazioa; diputazioak, kabilidoak eta uharte-kontseiluak izan daitezela zerbitzu-emaille; mankomunitateak eta horrelako formula asoziatiboak, eta, modu berezi batean, adimen artifizialean (AA) oinarrituriko tresnak baliatuz Administrazioa bultzatzen ari den esperientziak. Kasu praktikoa batzuk aztertuko ditugu, ikusteko nola hobetu daitekeen administrazio-espedienteen izapidetzea AAn oinarrituriko tresnak erabiliz, toki-entitateen bi alderdietatik begiratuta: *front office* moduan, batez ere nahitaezko zerbitzuei dagokienez, zeinen kalitatea handitzen baita, kostua murriztu, eta eraginkortasuna gehitu, eta *back office* moduan, AAren tresnak txertatuz administrazio-prozedurak arinagoak eta automatizatuagoak izan daitezten. *Gako-hitzak:* Adimen artifiziala (AA), nahitaezko zerbitzu publikoak, udal-planta.

Abstract: One of the major problems facing local authorities (hereinafter RLE) are the provision of mandatory public services, due to the configuration of the municipal system, the small-scale farming and the acute depopulation of rural areas. To alleviate the problems of the municipal system and provide public services, there are various alternatives: administrative cooperation; the provision of services by provincial councils, island Cabildos and Councils, and island councils; the implementation of associative formulas such as associations of municipalities. At the present, we must highlight the experiences that the Administration is having with tools based on artificial intelligence (hereinafter, AI). By analyzing various use cases, we will see how using AI-based tools improves the processing of administrative files from the two sides of RLE: the front office, with special reference to the provision of mandatory services, boosting their quality, reducing their cost, and increasing their efficiency; and the back office, implementing AI tools to streamline and automate administrative procedures.

Keywords: Artificial intelligence (AI), municipal plant, mandatory public services.

Resumen: Uno de los grandes problemas de los que adolecen las Entidades locales, en adelante EELL, son la prestación de los servicios públicos obligatorios y ello por la configuración de la planta municipal, el microfundio y la despoblación acuciante de las zonas rurales. Para paliar los problemas de la planta municipal y poder prestar los servicios públicos existen diversas alternativas: la cooperación Administrativa; la prestación de servicios por Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares; implementación de fórmulas asociativas como Mancomunidades; y en la actualidad debemos poner de manifiesto las experiencias que la Administración está teniendo con las herramientas basadas en la inteligencia artificial, en adelante IA. Analizando diversos casos de uso veremos como utilizando herramientas basadas en IA se mejora la tramitación de los expedientes administrativos desde las dos vertientes de las EELL, front office con especial referencia a la prestación de los servicios obligatorios aumentando su calidad, reduciendo su coste e incrementando su eficacia y back office implementando herramientas IA para agilizar y automatizar los procedimientos administrativos.

Palabras clave: Inteligencia artificial (IA), planta municipal, servicios públicos obligatorios.



Sumario:

1. Introducción.—2. Particularidades de las Entidades Locales. 2.1. La planta municipal. 2.2 Ámbito territorial y sectorial de actividades fraudulentas.—3. La actuación de la Entidad Local. 3.1. Front office. 3.2. Back office.—4. A modo de conclusión.—5. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

Los municipios son la Administración más próxima a las personas ciudadanas y prestatarios de servicios públicos. Existen servicios públicos que son considerados básicos por la ley y que deben prestarse obligatoriamente por los municipios con independencia del número de habitantes que tengan.

Para suministrar estos servicios básicos, en muchos casos las EELL se han agrupado en Mancomunidades, o se prestan a través de Comarcas o de Consorcios de los que forman parte. Al igual que se están aprovechando fórmulas asociativas para poder suministrar estos servicios podemos utilizar herramientas IA, mejorando la prestación de estos servicios obligatorios aumentando la calidad de los mismos y reduciendo su coste.

En las Administraciones públicas y más en concreto en las EELL se quiere poner en valor cómo diversas herramientas pueden automatizar tareas internas a la hora de tramitar los procedimientos administrativos, reduciendo plazos de resolución y empleando en su tramitación un menor número de recursos humanos.

2. Particularidades de las Entidades Locales

Para clarificar la importancia de la IA en las EELL tenemos que hablar de dos cuestiones claves: la planta municipal y los principales ámbitos materiales y sectoriales de las actividades fraudulentas.

2.1. La planta municipal

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL señala que son tres los elementos que forman el Municipio: el territorio, la población y la organización. La población como elemento del municipio cobra gran importancia en la configuración de la planta municipal española. Ésta ha ido cambiando a lo largo de los dos últimos siglos, aglutinándose el grueso de la población en los municipios de más de 20.000 habitantes. No obstante, como hemos señalado la LBRL establece unos servicios mínimos que deben prestarse en los municipios (art. 26 LBRL), aunque dicho precepto establece un mayor número de competencias según se van incrementando el número de habitantes se establece también uno servicios básicos que deben suministrarse en todos los municipios con independencia de la población que tengan y del personal del que disponga la Corporación para prestarlos. Así el art. 26.1.a de la LBRL establece: «Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas».

Por tanto con independencia de la población con la que cuente el municipio debe dar respuesta a los servicios que establece el art. 26.1. a. de la LBRL, además los vecinos pueden exigir los servicios públicos de carácter obligatorio, la propia LBRL lo recoge en su art. 18.1.g. estableciendo como un derecho de los vecinos: «Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio»

Lo expuesto debe ponerse en relación con la configuración actual de la planta municipal española.



Laura Álvarez García
Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización
de la Inteligencia Artificial en la gestión de servicios públicos

Tabla 1

Municipios categorizados por población

Tramos de población	Porcentaje de municipios	Porcentaje de población
Inferior o igual a 10.000 hab.	90,51	19,96
Inferior o igual a 20.000 hab.	94,78	30,12
Superior 20.000 hab.	5,22	69,88

Nota: Elaboración propia a partir de INE (2023).

Como se desprende de la tabla 1, Municipios categorizados por población, más del 90% de los municipios españoles cuentan con menos de 10.000 habitantes, aglutinando esos municipios casi el 20% del total de la población española y cerca del 95% de los municipios españoles cuentan con menos de 20.000 habitantes, teniendo estos municipios un porcentaje de población sobre la total superior al 30%, por tanto, es necesario optimizar al máximo los procedimientos administrativos, fundamentalmente los vinculados a la prestación de los servicios obligatorios.

La configuración de la planta municipal española y las consecuencias que se derivan de ella ha sido objeto de estudio desde hace décadas, proponiéndose diferentes vías para solventar los problemas:

- Fórmulas asociativas para la prestación de servicios como ejemplo podemos citar la creación de las Mancomunidades o Comarcas, reguladas en la LBRL reconociéndose en el art. 3 de la precitada ley su carácter de Entidad Local.
- Colaboración de otras Administraciones en la prestación de servicios obligatorios, como es el caso de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes según lo dispuesto en el art. 36 de la LBRL, así como las Comunidades Autónomas uniprovinciales ya que el art. 40 de la LBRL las atribuye las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.
- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LARSAL tiene como uno de sus principales objetos modificar entre otras la LBRL, recogiendo el propio Preámbulo de la LARSAL el refuerzo del «papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los mu-

nicipios con población inferior a 20.000 habitantes ...».

- Además, la propia LARSAL tomando conciencia del mapa municipal apuesta por el fomento de la fusión voluntaria de municipios introduciendo medidas para incentivar la fusión desarrolladas en su articulado, recogiendo de forma resumida en su propio Preámbulo: «el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional». Actualmente se encuentra en curso un proceso de fusión de los municipios de Extremadura, Don Benito y Villanueva de la Serena que según datos del INE contaba en el año 2024 con 37.728 y 25.784 habitantes respectivamente con lo que con la fusión se convertirían en el tercer municipio más grande de Extremadura con un total de 63.512 habitantes, sólo por detrás en población de Badajoz y Cáceres.
- Otra medida que puede solventar los problemas administrativos de que adolece nuestro mapa municipal es el estatuto del pequeño municipio, aún está pendiente de aprobación pero se trata de una figura que tiene la vocación de configurarse como un texto que reduzca cargas y tareas a la hora de tramitar expedientes administrativos y por tanto de aprobarse se espera una reducción de plazos y de recursos humanos para la actividad diaria de los pequeños y medianos municipios, calificando a estos en adelante como PYMEL.
- La utilización de herramientas basadas en IA puede agilizar los trámites administrativos en todos los municipios facilitando la prestación de los servicios mínimos obligatorios supliendo la falta de personal de que adolecen las PYMEL, así como las obligaciones que tienen que cum-



plir principalmente las de remisión de información. A través de diversos casos de uso vamos a ver los beneficios que las herramientas basadas en IA producen en la gestión ordinaria municipal.

Afirmamos que «El uso de la inteligencia artificial en las entidades locales presenta un abanico de oportunidades para mejorar la eficiencia operativa, la calidad de los servicios públicos y la toma de decisiones basada en datos». (Franco y Puyol, 2024, p. 237).

2.2. **Ámbito territorial y sectorial de actividades fraudulentas**

Para determinar los principales ámbitos territorial y sectorial donde se producen más denuncias por supuestos de fraude y corrupción analizamos los datos de las principales Oficinas y Agencias Antifraude Autonómicas.

La Agencia Valenciana Antifraude, en adelante AVAF, en su memoria del año 2023 (Portal oficial de la Oficina Antifraude de Cataluña, 2024), realiza un análisis de datos de las denuncias presentadas por ámbito objetivo agrupando los expedientes según los sectores recogidos en el art. 3 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude (Las Cortes Valencianas, 2016) y la Corrupción de la Comunitat Valenciana que regula «el ámbito de actuación de la agencia».

Encabezan el porcentaje de denuncias en el primer puesto la Administración municipal con un 56% de las denuncias presentadas y con un empate en el segundo y tercer puesto la Administración de la Generalitat y el sector privado, con un 12% cada uno, quedan por detrás el resto de sectores con porcentajes inferiores al 10%.

En el ámbito sectorial (material) la AVAF realiza la clasificación teniendo en cuenta lo que denomina «las grandes áreas de actuación tradicionales en el seno de la actividad administrativa de carácter general» y realizando el análisis en función de la tipología de las denuncias presentadas, vemos en el posicionamiento de materias: en primer lugar, gestión de los recursos humanos con un 40% de las denuncias presentadas, seguida de la gestión de la contratación con un 11%, urbanismo también con un 11% y subvenciones y uso indebido de los recursos públicos (Portal oficial de la Agencia Valenciana Antifraude, 2024) con un 9%.

La memoria del ejercicio 2023 publicada en el portal oficial de la Oficina Antifraude de Cataluña, en adelante OAC en relación a las instituciones o entidades denunciadas establece que ha recopilado un total anual de 827 denuncias: en primer lugar, el grueso de las denuncias se produce en los Ayuntamientos con 294 de-

nuncias, traduciéndose en un 35,6% del total de las denuncias recibidas, ocupando el segundo puesto con un 31,6% las entidades y empresas privadas, con un total de 261 denuncias recibidas y en el tercer puesto nos encontramos con 198 denuncias recibidas relativas a la Generalitat representando un 23,9% de las denuncias recibidas (Oficina Antifrau de Catalunya, 2024).

En lo referente a la perspectiva del ámbito material la OAC desgrana las actuaciones cerradas en el año 2023 vinculándose a los siguientes sectores: en primer lugar, se han recibido más denuncias en el área de contratos con un 41%, en segundo lugar, función pública con un 29%, en tercer lugar el conflicto de intereses e incompatibilidades con un 10%, en cuarto lugar de urbanismo con un 9%, y subvenciones en quinto lugar con un 8%. Además la OAC insta en el ámbito de la Administración local a que mediante la función de control interno y fiscalización se inspeccione las actuaciones irregulares así como las actuaciones contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (Portal Oficial de la Oficina Antifrau de Catalunya, 2024).

El Consello de Contas de Galicia analiza en su catálogo de riesgos por área de actividad para hacer frenar el fraude y la corrupción diversas áreas, a saber: gestión económica financiera, gestión de personal, subvenciones, contratación, financiación de los partidos políticos y ordenación urbanística (Portal Oficial del Consello de Contas de Galicia, s.f).

Finalmente, de los datos estadísticos del portal oficial de la oficina Andaluza Antifraude, Andalucía 2021-2024, en adelante OAAF, en su apartado «estadísticas» ha recibido un total de 972 denuncias en el año 2024.

En cuanto al balance de denuncias por entidad en el ejercicio 2024 establece en primera posición el número de denuncias recibidas por actuaciones irregulares en la Administración Local, con un total de 380 denuncias, en segundo lugar, pero muy distanciado del primer puesto nos encontramos con las Agencias habiéndose recibido por este concepto 160 denuncias (Oficina Antifraude Andaluza, 2024).

Según los datos de la OAAF, al realizar el balance de denuncias por materia encabeza el ranking de denuncias la selección/provisión de puestos con 194 denuncias, seguida de autorizaciones y licencias con 120 denuncias y en tercer puesto nos encontramos con 113 denuncias en materia de contratación (Portal Oficial de la Oficina Andaluza, 2024).

Analizados los datos extraídos, concluimos que las principales áreas materiales del sector público en las que se producen irregularidades administrativas son: urbanismo, recursos humanos; subvenciones y contratación. En cuanto al ámbito territorial, el grueso de las denuncias procede del ámbito de la Administración Local.



Laura Álvarez García
Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización
de la Inteligencia Artificial en la gestión de servicios públicos

A través de la implantación de herramientas IA se pueden detectar irregularidades en los procedimientos administrativos, no obstante, estas herramientas están pendiente de desarrollarse y aún son de difícil implantación en los pequeños y medianos municipios, por lo que vamos a centrarnos en dar respuesta al primero de los problemas analizados: la planta municipal.

3. La actuación de la Entidad Local

Las EELL ejecutan sus competencias y prestan servicios a través de una doble esfera: de forma interna, al tramitar los expedientes dentro de la propia Administración (Back office) y de forma externa al relacionarse la Administración con la ciudadanía (Front office).

3.1. Front office

En la esfera externa o en la relación que la Administración tiene con la ciudadanía podemos destacar distintos casos de uso para la optimización de los recursos que ya se están llevando a cabo por distintas EELL, a fin de prestar mejores servicios públicos al mismo que se reducen tiempos de espera y costes. Veremos diferentes experiencias que distintas EELL y empresas han tenido en la esa optimización mediante el uso de Big Data e IA.

Aunque muchas administraciones públicas están implementando herramientas basadas en IA para la atención a la ciudadanía como Chatbot y aunque parece que estos casos de uso son los más extendido, vista la planta municipal vamos a centrarnos en este apartado en soluciones de IA aplicadas a prestar o mejorar los servicios públicos obligatorios que enumera el apartado primero del art. 26 de la LBRL, que establece como servicios obligatorios para todos los municipios con independencia de la población que tengan y entre otros, la recogida de residuos, el alumbrado público y el abastecimiento domiciliario de agua potable.

Vemos también que estas herramientas basadas IA influyen notablemente en una prestación de calidad de estos servicios favoreciendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante ODS. Principalmente en cuanto a la prestación de los servicios mínimos, el beneficio se refleja en los siguientes ODS; 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía ase-

quible y no contaminante), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumo responsables), 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina), y 15 (vida de ecosistemas terrestres)⁵ (Portal de Naciones Unidas,s.f).

La preocupación por el medio ambiente ha sido una constante que ha evolucionado paulatinamente desde finales del siglo XX hasta la actualidad. Los orígenes de implantación de IA en la prestación de estos servicios la encontramos fuertemente unida al nacimiento de las *Smart Cities* o ciudades inteligentes que utilizan herramientas basadas en tecnologías de información y comunicación, en adelante TIC, para obtener un desarrollo sostenible de las ciudades reduciendo en un aumento de la calidad de vida de las personas ciudadanas y la encontramos en diversos países, impulsadas tanto por las Administraciones públicas como por empresas privadas.

La evolución de las primigenias *Smart Cities* se produce con la implementación de herramientas IA para la prestación de los servicios públicos, optimizando la gestión de los recursos, mejorando la movilidad, previniendo y evitando situaciones de emergencia mejorando por tanto la seguridad y facilitando la participación de las personas, analizaremos diversos casos de usos de esas aplicaciones de IA en estas competencias implementados tanto a nivel nacional e internacional centrándonos principalmente en la optimización de la gestión de los recursos y poniéndolo en relación con la recogida de residuos; alumbrado público y abastecimiento domiciliario de agua potable.

En relación a la recogida de residuos debemos tener en cuenta la aprobación de la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, que impone a los Ayuntamientos de España a repercutir en los contribuyentes el coste total de los gastos derivados de la recogida, transporte y tratamiento de residuos (2025).

Finalmente, es necesario poner de manifiesto que el uso de herramientas IA, es sí mismo es una fuente de contaminación.

a) Recogida de residuos

En el año 2020 en Bergen, Noruega, contando con una población de 270.000 habitantes comienzan con la implementación de Big Data e IA en la recogida de los residuos. Los residuos se depositan en tuberías subterráneas y a través de IA las máquinas aprenden a autogestionarse y detectan cuando los puntos de vertidos se van a llenar y va a hacer falta limpiarlos, planificando y reduciendo el uso de los recursos humanos y materiales reduciendo en una optimización de costes.



Utilizando el sistema de recogida de residuos a través de las tuberías se consiguió tratar 30 toneladas de residuos semanalmente, para ello se ha necesitado una red de tuberías subterráneas de 7.500 metros.

Cuando el sistema detecta el llenado de los puntos se activa automáticamente un sistema de propulsión que transporta la basura por las tuberías a una velocidad de 70 kilómetros por hora. Los residuos van a parar a tres puntos centrales y desde allí se gestionan y reciclan.

Aunque en primera instancia el objetivo que se intentaba cumplir era la limitación de vehículos pesados y contar con una ciudad más limpia, finalmente se transformó en una optimización de los recursos.

Además, a través del sistema se permite que las personas ciudadanas de Bergen paguen los impuestos de basuras en función de residuos que depositen al haber instalado sensores en los puntos donde se depositan los residuos que son capaces de identificar a las personas (Alonso, 2020).

Sánchez y Márquez (2023) señalan que en México se estima que se genera diariamente en todo el país 120.128 toneladas de Residuos Sólidos Urbanos, en adelante RSU. Su gestión e infraestructura varía según la zona en la que nos encontremos siendo mucho más deficiente en las zonas rurales sobre todo del sur del país. Con carácter general el país recolecta un 84% de los RSU que genera, no obstante, en la zona sur del país la recolección de los RSU no alcanza el 70%. Se está utilizando la optimización de recursos a través de un enfoque de gestión de residuos inteligentes, también denominado *Smart Waste*, en la que Sánchez y Márquez diferencian cinco etapas en la gestión de RSU y su relación con el *Smart Waste*.

Las etapas son: generación, recolección, limpieza y transporte, recuperación para el reciclaje y disposición final, que en relación con el *Smart Waste* corresponderían respectivamente a: tecnologías de comunicación, robótica, IA, internet de la cosas y computación de la nube.

Por tanto, se ha utilizado la IA para abarcar diversos aspectos de la recogida de residuos, «al aprovechar los algoritmos de aprendizaje automático, las autoridades pueden predecir el volumen y la composición de los residuos generados en diferentes áreas y planificar sus recursos. Esto permite una mejor programación de la recolección, asignación de personal y equipos, y una gestión más eficiente de los recursos.» (Sánchez y Márquez, 2023, p. 162).

Sánchez y Márquez (2023) estudian la aplicación de herramientas IA sobre enrutamiento de vehículos, basándose en un trabajo de Akdas que estudia un caso de uso en Estambul (Turquía), el año 2021. En ese año Estambul contaba con casi 16 millones de habitantes.

Se utilizaron algoritmos que buscasen rutas más eficientes recopilando información sobre 101 puntos en Estambul, para ello utilizaron algoritmos de optimización de colonias de hormigas utilizando coordenadas para usar posteriormente en una base de datos elaborándose una matriz de distancias, de esta forma se redujo las distancias en el transporte en un 13%.

También se ha abordado el tema de la gestión de los RSU y las herramientas IA a través del desarrollo de un algoritmo de búsqueda de retroceso para determinar cuántos contenedores y qué distancias deben tener entre sí para optimizar los recursos incrementándose la eficacia de la recogida en un 36,7%.

Alonso (2020) señala que el Ayuntamiento de Granada ya en el año 2020, empezó a implantar un sistema de recogida dinámica de residuos basado en análisis de datos que se transfiere a las rutas que deben hacer los camiones, indicándose qué contenedores deben vaciarse, optimizándose tiempos, reduciendo contaminación atmosférica y acústica.

El Ayuntamiento de Madrid ha incorporado en el año 2024 una flota de vehículos en los que se integran herramientas de IA que detectan cuándo existen residuos fuera de los contenedores, optimizando tiempos de respuesta y detectando qué zonas son prioritarias a la hora de establecer tiempos de respuesta.

Así mismo, en esta materia podemos ver que se está implantando en España, en las plantas de recogidas de residuos, herramientas de IA para identificar residuos, clasificándolos y separando aquellos que cuentan con material reciclable: lo hace a través de imágenes, mediante un algoritmo de aprendizaje automático entrenado previamente con un conjunto de datos de mil millones de imágenes.

De igual forma, existen experiencias en las que se está personalizando la recogida de residuos, teniendo el vecindario una tarjeta identificativa para depositar los residuos que se premia a las personas ciudadanas que más reciclan. Estas experiencias se han trasladado a España donde encontramos proyectos de implementación de residuos entre otros en el Ayuntamiento de Valladolid. De igual forma se prevé que se implemente en diversas PYMEL de la provincia de Valladolid como Boecillo (4.357 habitantes), Cabezón de Pisuerga (3.895 habitantes), Santovenia de Pisuerga (4.703 habitantes), y Viana de Cega (2.292 habitantes), antes de que acabe el año 2025 y su ejecución en estas PYMEL se llevará a cabo a través de una Mancomunidad de Interés General, en adelante MIG, a la que pertenecen. (Rodríguez, 2025).

Entre otras localidades donde ya está implementado la recogida de residuos orgánicos mediante un sistema de tarjeta identificativo podemos citar el Ayun-



Laura Álvarez García
Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización
de la Inteligencia Artificial en la gestión de servicios públicos

tamiento de Gijón (desde el año 2018), Vitoria-Gasteiz (desde el año 2022), Ayuntamiento de Zaragoza (desde el año 2024) o el Ayuntamiento de Burgos (desde el año 2025).

Aquí hay que tener en cuenta que la basura que a través de los residuos que depositamos generamos huellas o datos con los que se pueden crear patrones de las personas. Existe por tanto la problemática de que a través de las basuras que las personas ciudadanas depositamos creamos datos o huellas y a priori no se pueden realizar con carácter general perfiles de las personas al estar prohibidas por el Reglamento de Inteligencia Artificial, pero para poder repercutir la tasa de basura a las personas ciudadanas en función de los residuos depositados no puede sin más anonimizarse (Gijón, 2018).

b) Alumbrado público

Existen herramientas basadas en IA que permiten un uso eficiente del alumbrado público y que son capaces de prever el tránsito de personas o vehículos aumentando la luminosidad en función del resultado de su análisis. El alumbrado inteligente a través de herramientas con IA se ha llevado a cabo en muchas ciudades europeas, como Rotterdam y Múnich (Fundación Emprende, 2024), buscando una mayor eficiencia energética a la vez que se apuesta por la reducción de los niveles de contaminación lumínica.

En España, como uno de los proyectos pioneros en implementar una herramienta de IA para economizar en la gestión el alumbrado público, podemos citar al municipio de 1.279 habitantes de La Fuente de San Esteban (Salamanca). Este caso de uso ha sido documentado principalmente por Juan Manuel Corchado Rodríguez (2015) y estaba financiado por Organismo Autónomo Centro Informático Provincial de Salamanca, en adelante OA CIPSA, junto con la Diputación de Salamanca y desarrollado por la Universidad de Salamanca en los años 2014-2015.¹¹ OA CIPSA es el encargado de prestar servicios informáticos descentralizados a la Diputación y a los municipios de la provincia de Salamanca.

Como uno de los últimos proyectos españoles que se están implementando en España para mejorar la eficiencia del alumbrado público, podemos citar al del Gobierno de La Rioja, que de forma conjunta con el Ayuntamiento de Logroño está en proceso de implementar un modelo abierto de gemelos digitales y dentro de los servicios públicos identificados como prioritarios en esta experiencia se encuentran: la mejora de la eficiencia energética mediante edificios inteligentes y la gestión del alumbrado público que se ha materializado a través de un convenio suscrito en noviembre de 2024 (Un proyecto, 2024).

Finalmente, para citar otro caso de uso en una PYMEL en la optimización de recursos lumínicos, vemos como el Ayuntamiento de Olías del Rey (7.657 habitantes) gestiona su alumbrado público a través de herramientas de IA, el módulo que tiene implantado ha supuesto un ahorro anual del 30% de la factura municipal. Desde el propio Ayuntamiento previo análisis de los datos almacenados en la plataforma controlan el funcionamiento a través de decisiones informadas en cada momento (Rubio, 2024b).

Como ventajas nos encontramos un ahorro de energía, reducción de la contaminación lumínica y mejor prestación de un servicio público obligatorio, incrementando por tanto la calidad de vida de las personas ciudadanas del municipio (Rubio, 2024b).

c) Abastecimiento domiciliario de agua potable

Las principales herramientas basadas en IA para la gestión de los recursos hídricos tienen como objetivo lograr el uso eficiente del agua. El abastecimiento de agua potable utilizando herramientas de IA se ha ido implementando en diversos municipios.

Como uno de los proyectos más ambiciosos, financiado por fondos de la Unión Europea (segunda fase del PERTE de Digitalización del ciclo del agua) (Martí, 2024), nos encontramos con el municipio de Castelló (180.379 habitantes según INE), que a través de estas herramientas y una colaboración público-privada (Ayuntamiento – Fomento de Aguas Castellonenses SA, en adelante FACSA) presentó el proyecto «Digitalización del uso urbano del agua en la ciudad de Castellón obteniendo una subvención», de cerca de 6 millones de euros, para que a través de herramientas basadas en IA se mejore la gestión hídrica de la ciudad.

Para ello el proyecto contempla actuaciones en tres grandes áreas: abastecimiento de agua potable, sistema de saneamiento y depuración. A través del proyecto de digitalización se pretende digitalizar el sector urbano del agua de Castelló mejorando los sistemas de gestión para todo el ciclo urbano y redundando por tanto en una optimización de los recursos (Martí, 2024).

Podemos citar otros municipios más pequeños que ya han tenido experiencias de herramientas basadas en IA para la gestión del agua, como el Prat de Llobregat (65.516 habitantes). Este municipio, a través de tecnología FIDO Tech, ha delimitado un mapa limitando las zonas libres de fugas y las zonas críticas donde podía haber fugas de agua. Además, es capaz de clasificar el tamaño de las pérdidas de agua (Adasa, 2024).

Nos encontramos ante la prestación de un servicio de búsqueda de fugas basado en herramientas IA para descubrir las fugas en redes de suministro de agua



potable. Se realizan análisis de las vibraciones generadas por las filtraciones de agua en el interior de las tuberías, captándose las vibraciones a través de sensores que evalúan las tuberías mediante herramientas IA de forma rápida.

Como principales ventajas nos encontramos no solo una gran reducción del consumo de agua evitando de una forma más eficiente las fugas, sino que reducimos los recursos humanos (mano de obra) necesaria para detectar las fugas (Adasa, 2024).

Finalmente, y por citar un caso en una PYME en optimización de recursos hídricos, nos vamos a referir al municipio de Argamasilla de Alba (6.846 habitantes), que ha implementado un módulo de gestión de agua, SMARTTOWN. A través de esta herramienta basada en IA se «monitoriza el uso del agua en tiempo real, realiza un seguimiento de la calidad del agua y optimiza el rendimiento de la infraestructura.» El sistema permite la reducción de los costes, mejorando la gestión y eficacia de la infraestructura del agua y a través del análisis de los datos que previamente ha monitorizado se toman decisiones basados en esos datos (Rubio, 2024a).

Por tanto, vemos cómo la implementación de la IA en el tratamiento de los residuos, gestión eficiente del alumbrado público o la gestión del agua conlleva a aumentar el reciclaje, reducir la contaminación acústica y lumínica, reducir costes y optimizar recursos además de estar en consonancia con varios de los ODS.

d) *El impacto que la IA tiene en el medio ambiente*

Para finalizar el apartado, hay que hablar de la otra cara de la moneda. Aunque hemos enfocado este apartado en la optimización de los recursos y en las bondades que los casos de uso comentados aportan a los municipios hay que tener en cuenta que el uso de la IA generativa ha incrementado el consumo energético.

El aprendizaje que requiera la IA predictiva requiere un análisis constante de datos, este análisis constante hace necesario disponer de equipos potentes que estén constantemente en funcionamiento: los sistemas informáticos no pueden apagarse, debiendo refrigerarse ininterrumpidamente.

En cuanto a la tecnología de los equipos, el uso de herramientas IA conlleva la renovación constante de los equipos y genera gran cantidad de residuos digitales.

Se calcula que de no tomar medidas para reducir los residuos generados por el uso de IA alcanzaremos en el año 2030 entre 1,2 a 5 millones de toneladas de basuras en el mundo.

Se utilizan cuatro escenarios de análisis examinando los autores estrategias de economía circular para reducir los residuos generados con la IA proponiendo como principales medidas el aumento de la vida útil del hardware o la reutilización de partes de los procesadores GPU o reducción del consumo de los dispositivos de enfriamiento de los servidores (García Pascual, 2024).

Para paliar los problemas medioambientales que genera el uso de la IA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en adelante PNUMA a través de nota informativa realiza cinco recomendaciones en la materia:

- Que los países establezcan procedimientos normalizados para medir el impacto ambiental.
- Elaboración de normas gubernamentales exigiendo a las empresas la publicación de las consecuencias ambientales directas de los productos y servicios basados en la IA.
- Que los algoritmos que se utilicen sean más eficientes desde un punto de vista medioambiental.
- Que los países refuercen que sus empresas nacionales sean más ecológicas.
- Que los países integren en sus políticas medioambientales políticas que aborden el uso de la IA (Portal Oficial de Naciones Unidas, 2024).

3.2. **Back office**

Como herramientas de IA en el ámbito interno de la Administración, debemos tener en cuenta la importancia de la automatización y utilización de las herramientas IA y RPA a la hora de tramitar los procedimientos administrativos. Afirmamos que «la digitalización de estos procesos permite no solo agilizar trámites, sino también reducir costes y errores, mejorar la accesibilidad y aumentar la transparencia» (Franco y Puyol, 2024, p. 231).

A la hora de automatizar procesos tenemos que poner en valor el programa llevado a cabo por la Diputación de Girona relativo al suministro de información que tienen que hacerse en los ayuntamientos. Para hacernos una idea de la población a la que presta servicios debemos tener en cuenta que la Provincia de Girona cuenta en la actualidad según el INE, con 822.952 habitantes, con un total de 221 municipios. 10 de los municipios superan los 20.000 habitantes y 186 municipios cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes.

A la hora de referirnos al suministro de información debemos de tener en cuenta que, con carácter general, se trata de obligaciones que deben de cumplirse



Laura Álvarez García
Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización
de la Inteligencia Artificial en la gestión de servicios públicos

por imperativo legal. El 84,16% de los municipios de la provincia de Girona tiene una población inferior a los 5.000 habitantes por lo que es posible que su dimensionamiento de recursos humanos sea escaso o a lo sumo exista la figura del Secretario-Interventor.

A la hora de realizar la remisión de información en estos municipios, con carácter general se realizará por el Secretario- Interventor a costa de reducir sus horas de trabajo en otros expedientes que sólo pueden llevarse a cabo por personal especializado.

La Diputación de Girona ha conseguido optimizar los tiempos y recursos a la hora de remitir la información a través de procesos automatizados dando cobertura a cien ayuntamientos (Josa y Molas, 2024).

A través de estos procesos automatizados, se han conseguido para el primer, segundo y tercer trimestre las siguientes actuaciones:

- Remisiones de las facturas en las que se ha hecho anotación, pero no se ha producido el reconocimiento de obligación.
- Reemisión del periodo medio de pago a proveedores.
- Remisión de actualizaciones del plan de tesorería y remisión del detalle de operaciones de deuda viva.

Para el cuarto trimestre se ha conseguido:

- Remisión del informe de morosidad.
- Revisión del cumplimiento de estabilidad presupuestaria y de límite de deuda correspondiente al cuarto trimestre.
- Remisión de retribuciones y distribución del personal.
- Revisión de la ejecución presupuestaria del cuarto trimestre.

El proyecto se ha dividido en cuatro fases en el periodo comprendido de 2023 a 2025:

- En la fase cero del proyecto, (año 2023) se realizaban remisiones para treinta ayuntamientos, teniendo asignados al proyecto a cuatro técnicos superiores y cinco administrativos.
- En la fase primera del proyecto, (primer trimestre del año 2024) seguían prestando estos servicios a los treinta ayuntamientos, pero con reducción del personal asignado, teniendo un técnico superior y dos administrativos.
- En la fase segunda, con el 100% del proceso automatizado (segundo trimestre del año 2024), se cumplían todas las tareas de la fase cero, pero incrementando las labores de remisión a diez ayuntamientos más y reduciendo el personal contando con el soporte de 1 administrativo.

- Se prevé que, en la fase tercera, (año 2025) se remitan todas las tareas enunciadas para cien ayuntamientos y con un soporte de un administrativo.

Para llevar a cabo estas fases del proyecto, la Diputación de Girona licitó un contrato mixto de servicio y suministro para la Intervención general de la Diputación de Girona, incluyendo la automatización y traspaso de conocimiento sobre procesos robotizados, así como licencias software para la automatización de procesos. Es decir, utilizan RPA para automatizar tareas repetitivas y basadas en reglas que normalmente realizan las personas, siendo una tecnología que complementa la IA.

Vemos, por tanto, que a medida que se va desarrollando el proyecto por fases se incrementa el número de ayuntamientos a los que se les presta el servicio y se reduce el personal asignado al proyecto y por tanto el coste que lleva aparejado el mismo.

Con los datos suministrados vemos que durante el ejercicio 2025 se prevé dar cobertura al 47,39% de los municipios de la provincia excluyendo del cálculo a los municipios de más de 20.000 habitantes, habiendo disminuido los recursos humanos adscritos al proyecto en un 88,89%.

4. A modo de conclusión

La planta municipal española tiene una estructura con un elevado número de municipios de tamaño reducido que tienen que suministrar competencias obligatorias. Para ello, hemos visto cómo las herramientas basadas en IA reducen costes y tiempos a la vez que incrementan la calidad de los servicios públicos.

La implementación de estas herramientas IA para la tramitación de los procedimientos y prestación de servicios obligatorios se está realizando en los municipios de mayor población y en las PYMEL, de forma más paulatina, coordinándose con otras Administraciones como las Diputaciones Provinciales o a través de Mancomunidades. Aunque las herramientas IA para la tramitación de procedimientos y prestación de servicios obligatorios supongan un coste hemos visto como a corto plazo se observan resultados positivos.

La Administración Local encabeza el ranking de denuncias que reciben las principales oficinas y agencias antifraude autonómicas, siendo las materias de subvenciones, recursos humanos, urbanismo y contra-



tación las principales áreas donde se reciben el mayor número de denuncias, por lo que es crucial establecer herramientas IA de prevención y detección de fraude y corrupción en las EELL. No obstante, apenas existen casos de uso en las PYMEL, siendo necesario para su implementación una estrecha colaboración del resto de Administraciones.

La implementación de herramientas IA y/o RPA en una EELL debe basarse en una hoja de ruta, estableciendo un plan estratégico impulsado por el personal responsable del municipio, cobrando especial importancia el rol del habilitado nacional en su elaboración, contando con el respaldo de personal informático y siendo necesaria una formación adecuada del resto del personal.

Sería recomendable aprobar un código ético en el uso de la IA evitando la vulneración de los derechos fundamentales a la vez que se garantiza la integridad en su aplicación y también sería aconsejable que la institución apruebe una ordenanza del dato ya que vemos que con estas herramientas se maneja un gran volumen de datos debido a que fundamentalmente se basa en su análisis, por lo que debemos tener en cuenta que, entre los principales riesgos de la IA, siempre deberá de examinarse los relativos a la posible afectación a los derechos y libertades de la ciudadanía y más fundamentalmente a la protección de sus datos personales (Campos, 2024).

Por tanto, vemos que para la implantación de estas herramientas es necesario contar con equipos multidisciplinarios, con lo que debido a las características de nuestra planta municipal y el escaso personal con el que cuentan las PYMEL necesitarán un refuerzo o coordinación detrás.

5. Referencias Bibliográficas

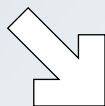
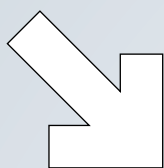
- Adasa y la inteligencia artificial detectan fugas de agua invisibles en El Prat de Llobregat. (2024, 11 de noviembre). *iA-gua*. <https://www.iagua.es/noticias/adasa-sistemas/adasa-y-inteligencia-artificial-detectan-fugas-agua-invisibles-prat>
- Alonso, T. (2020, 20 de noviembre). Del camión nocturno a la IA: así ha evolucionado la retirada de residuos urbanos. *Tomorrow. city*. <https://www.tomorrow.city/es/recogida-de-residuos-inteligencia-artificial-ciudad-inteligente/>
- Campos Acuña, C. (2024). Decálogo básico para la implementación de la Inteligencia Artificial en el ámbito local (I). *El Consultor de los Ayuntamientos*, 16 de Mayo de 2024, LA LEY. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhNjMxMLE7Wy1KLizPw8WyMDIxMDU0MzkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqABg3dnU1AAAAWKE#I7>
- Corchado Rodríguez, J. M. (2015, 7 de abril). Inteligencia artificial para economizar en la gestión del alumbrado público. *Blog Corchado.net*. Recuperado 10 de enero de 2025. <https://corchado.net/2015/04/07/inteligencia-artificial-para-economizar-en-la-gestion-del-alumbrado-publico/>
- Franco, C. y Puyol, J. (2024). Digitalización, protección de datos e Inteligencia artificial en las Entidades Locales. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 277, 226-251.
- Fundación Emprende. (2024, 13 de mayo). Iluminando las calles con alumbrado público inteligente: una nueva realidad. *Impulsa Innovación*. https://www.eldiario.es/canariasahora/impulsa-innovacion/inteligencia-artificial-nueva-musa-digital-revoluciona-gestion-cultural-democratiza-acceso-arte-historia-impulsa-innovacion-impulsa-ventures_1_11356498.html
- García Pascual, M. (2024, 28 de octubre). La inteligencia artificial multiplicará por 1.000 la basura electrónica esta década. *El País*. <https://elpais.com/tecnologia/2024-10-28/la-inteligencia-artificial-multiplicara-por-1000-la-basura-electronica-esta-decada.html>
- Gijón, reconocida por su innovador sistema de recogida de residuos. (2018). RETEMA, *Revista Técnica de Medio Ambiente*. <https://www.retema.es/actualidad/gijon-reconocida-su-innovador-sistema-recogida-residuos>
- Josa, N y Molas, I. (2024). La automatización robótica de procesos en el departamento de intervención de la Diputación de Girona. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 277, 172-196.
- Las Cortes Generales. (1985, 2 de abril). Ley 7/1985. *Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Boletín Oficial del Estado, 80. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- Las Cortes Valencianas. (2016, 28 de noviembre). Ley 11/2016. *De la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana*. Boletín Oficial del Estado, 306. <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2016/11/28/11>
- Martí, A. (2024, 20 de agosto). Castelló consigue 6 millones de fondos europeos y aplicará Inteligencia Artificial a la gestión del agua. *Castello Plaza*. <https://castellonplaza.com/castellonplaza/castello-consigue-6-millones-de-fondos-europeos-y-la-ciudad-sera-puntera-en-gestion-hidrica>
- Portal oficial de la Agencia Valenciana Antifraude. Memoria de actividad. 2023. (2024, 26 de marzo). https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2024/03/MEMORIA_AVAF_2023_CAS.pdf
- Portal oficial del Consello de Contas de Galicia. (s.f.) Declaración institucional de compromiso ético. Catálogo de riesgos por área de actividad. https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/fles/contents/static_content/corrupcion/Catalogo_riscos_C.pdf
- Portal oficial de la Oficina Andaluza Antifraude de Andalucía. (2024). Estadísticas. <https://antifraudeandalucia.es/estadisticas/>



Laura Álvarez García
Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización
de la Inteligencia Artificial en la gestión de servicios públicos

- Portal oficial de la Oficina Antifraude de Cataluña. (2024, 27 de marzo). Memoria 2023. <https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Quefem/memoria-oficina-anti-frau-catalunya-2023.pdf>
- Portal oficial de Naciones Unidas. (s.f.) *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Portal oficial de Naciones Unidas. (2024, 21 de septiembre). *La IA plantea problemas ambientales. Esto es lo que el mundo puede hacer al respecto*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-ia-plantea-problemas-ambientales-esto-es-lo-que-el-mundo-puede>
- Rodríguez, M. (2025, 11 de abril). Los contenedores de residuos con tarjeta llegan a Valladolid. *El día de Valladolid*. <https://www.eldiadevalladolid.com/noticia/z9d232492-10e4-49ae-a22e025dd3bb9fb2/202504/los-contenedores-de-residuos-con-tarjeta-llegan-a-valladolid>
- Rubio, R. (2024a, 24 de junio). Global Smart IoT – Ayuntamiento de Argamasilla de Alba – Gestión inteligente del suministro de agua. *Smart City Cluster*. <https://smartcitycluster.org/project/global-smart-iot-ayuntamiento-de-argamasilla-de-alba-gestion-inteligente-del-suministro-de-agua/>
- Rubio, R. (2024b, 24 de junio). Global Smart IoT – Ayuntamiento de Olías del Rey – Gestión inteligente de la iluminación viaria. *Smart City Cluster*. <https://smartcitycluster.org/project/global-smart-iot-ayuntamiento-de-olias-del-rey-gestion-inteligente-de-la-iluminacion-viaria/>
- Sánchez, J.M. y Márquez, L. (2023). Gestión de residuos sólidos y la inteligencia artificial en el contexto mexicano. *Ciencia Nicolaita*, 90, 158-168.
- Sanz, A. (2024, 12 de septiembre). Una idea disruptiva permite a Tracasa detectar automáticamente cambios en edificaciones y omisiones catastrales aplicando IA. *Cope*. https://www.cope.es/emisoras/navarra/noticias/idea-disruptiva-empleado-permite-empresa-detectar-automaticamente-cambios-edificaciones-y-omisiones-catastrales-aplicando-ia-20240912_3009436.html
- Un proyecto de simulación virtual e IA buscará mejorar en Logroño la gestión de la administración y servicios públicos. (2024, 6 de noviembre). *Europa Press*. <https://www.europapress.es/la-rioja/noticia-proyecto-simulacion-virtual-ia-buscar-mejorar-logrono-gestion-administracion-servicios-publicos-20241106124622.html>
- Urbaser. (2024, 8 de octubre). Urbaser implementa Inteligencia Artificial en su planta de Algimia de Alfara para la clasificación de residuos. <https://www.urbaser.com/2024/10/08/urbaser-implementa-inteligencia-artificial-a-planta-para-clasificar-residuos/>





ivap



AZTERKETA eta EZTABAIDA JURIDIKOA
ANÁLISIS y DEBATE JURÍDICO
LEGAL ANALYSIS and DEBATE





1 Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

The digital rights of public employees before the technological transformation and use of IA in people management processes

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.03>

LOS DERECHOS DIGITALES DEL EMPLEADO PÚBLICO ANTE LAS TRANSFORMACIONES TECNOLÓGICAS Y EL USO DE LA IA EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE PERSONAS

ENPLEGATU PUBLIKOEN ESKUBIDE DIGITALAK ERALDAKETA TEKNOLOGIKOEN ETA PERTSONAK KUDEATZEKO PROZESUETAN ADIMEN ARTIFIZIALA ERABILTZEAREN AURREAN

THE DIGITAL RIGHTS OF PUBLIC EMPLOYEES BEFORE THE TECHNOLOGICAL TRANSFORMATION AND USE OF IA IN PEOPLE MANAGEMENT PROCESSES

Josefa Cantero Martínez

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

josefa.cantero@uclm.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.28.2025.03>

Recibido: 28/03/2025

Aceptado: 23/05/2025

© 2025 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Nota 1: La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas es consciente de que este trabajo constituye una versión más extensa y desarrollada del trabajo publicado en el n.º 13 de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, monográfico del mes de abril de 2025, titulado «Transformación digital y derechos digitales de naturaleza laboral del empleo público local». Su Consejo de Redacción considera muy valiosa la aportación de la autora en esta versión extendida sobre un tema actual e importante, cuya comprensión profunda satisface este trabajo.

Nota 2: En la redacción del texto se ha procurado garantizar una visión inclusiva del lenguaje. No obstante, en aras a facilitar la lectura, en determinados casos cuando se utiliza el masculino como genérico, por ejemplo, en el caso de **ciudadanos, los empleados públicos, funcionarios**, se quiere decir ciudadanía, personal empleado público, el funcionariado.

Laburpena: Lan honen helburua da eraldaketa teknologikoen eta langileen kudeaketan adimen artifizialeko sistemak erabiltzeak enplegatu publikoen eskubideetan izan dezaketen eraginaren lehen hurbilketa bat egitea. Gure ordenamendu juridikoak oso apalki erreakzionatu du fenomeno berri horien aurrean; behar besteko ez, eta berandu. Eskubide batzuk aro digital berrira egokituz erantzun du, hala nola deskonexio digitalerako eskubidea eta intimitaterako oinarritzko eskubidea mamituz —Administrazioak bideozaintza edo geolokalizazio sistemak erabiltzeari aurre egiteko edo beren eginkizunak bete ditzaten enplegatuaren eskura gailu digitalak jartzeari aurre egiteko—. Lan-inguruneke «eskubide digital» deritzenak dira, hain zuzen, eta 2018an sartu ziren, Enplegatu Publikoaren Oinarritzko Estatutuaren 14. artikulua j) bis letra gehitu zenean. Hala ere, eskubide-esparru hori birpentsatu egin behar da errealtate berrira egokitzeko,

eta, bereziki, pertsonen kudeaketan adimen artifiziala erabiltzeak planteatzen dituen erronka berrietara egokitzeko. Eskubide Digitalen Gutuna 2021ean onartu zuen gobernuak, eta arauemailea ez izan arren, orientabide garrantzitsuak ematen dizkio legegileari.

Gako-hitzak: algoritmoak, datu biometrikoak, eskubide digitalak, intimitaterako eskubidea adimen artifiziala.

Abstract: The purpose of this paper is none other than to make a first approximation to the impact that technological transformations and the use of artificial intelligence (AI) systems in personnel management may have on the rights of public employees. Our legal system has only reacted very modestly to these new phenomena and has done so insufficiently and belatedly. It has done so by adapting some rights to the new digital era, such as the right to digital disconnection and the fundamental right to privacy when the administration uses video surveillance or geolocation systems, or when it makes digital devices available to its employees for the performance of their duties. These are the so-called 'digital rights' in the work environment that were introduced in 2018 with the addition of letter j.bis) to art. 14 of the Basic Statute of the Public Employee. However, this framework of rights needs to be reworked to adapt it to the new reality and, in particular, to the new challenges posed by the use of AI in people management. The Charter of Digital Rights, approved by the Government in 2021, although lacking normative value, provides the legislator with important guidance in this respect.

Keywords: algorithms, artificial intelligence (AI), biometric data, digital rights, right to privacy.

Resumen: El objeto de este trabajo no es otro que realizar una primera aproximación al impacto que las transformaciones tecnológicas y el uso de los sistemas de inteligencia artificial (IA) en la gestión del personal pueden tener en los derechos del empleado público. Nuestro ordenamiento jurídico ha reaccionado solo muy modestamente ante estos nuevos fenómenos y de forma insuficiente y tardía. Y lo ha hecho adaptando algunos derechos a la nueva era digital, tal como sucede con el derecho a la desconexión digital y con el derecho fundamental a la intimidad frente al uso por parte de la Administración de sistemas de videovigilancia, de geolocalización o cuando pone a disposición de sus empleados dispositivos digitales para el cumplimiento de sus funciones. Son los llamados «derechos digitales» en el entorno laboral que se introdujeron en el año 2018 al añadir la letra j.bis) al art. 14 del Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, este marco de derechos debe ser repensando para acomodarlo a la nueva realidad y, de modo especial, a los nuevos retos que plantea el uso de la IA en la gestión de personas. La Carta de Derechos Digitales, aprobada por el Gobierno en el año 2021, aunque carece de valor normativo, proporciona al legislador importantes orientaciones al respecto¹. *Palabras clave: algoritmos, datos biométricos, derecho a la intimidad, derechos digitales, Inteligencia Artificial (IA).*



Sumario:

1. Introducción: las transformaciones tecnológicas en el empleo público.—2. El uso de la IA en los procesos de gestión del personal y los nuevos desafíos. 2.1. Sus potencialidades. 2.2. Los riesgos de los datos y algoritmos. Su impacto en los derechos fundamentales del empleado público. 2.3. Las líneas rojas de la IA en la gestión de personas. Los sesgos. 2.4. Su consideración como sistemas de alto riesgo.—3. La respuesta explícita del legislador ante los avances tecnológicos: los derechos digitales del art. 14.j.bis) del TREBEP. 3.1. El derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia en el lugar de trabajo y de geolocalización. 3.2. El derecho a la intimidad ante el uso de dispositivos digitales que la Administración pone a disposición de su empleado. 3.3. La polémica utilización de las tecnologías de identificación biométrica para el control de presencia en el puesto de trabajo.—4. El problema de una universalización de los derechos digitales para funcionarios y laborales a dos velocidades.—5. La complejidad de un régimen jurídico fragmentado y desfasado.—6. A modo de conclusión: sobre la necesidad de repensar y fortalecer el marco de derechos digitales.—7. Referencias bibliográficas

1. Introducción: las transformaciones tecnológicas en el empleo público

La utilización de las tecnologías en la Administración no es un fenómeno nuevo. Hace más de veinte años que la Comisión Europea definió la llamada «Administración electrónica» (*eGovernment*) como aquella Administración que se proponía utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos, reducir los costes a las empresas y conseguir un sector público más abierto, transparente y más comprensibles para los ciudadanos². El impacto más inmediato que tuvieron estas tecnologías fue permitir a la Administración usar y conectar datos, así como sustituir el papel por los procedimientos electrónicos o telemáticos. Las relaciones electrónicas entre la Administración y sus empleados públicos son ya una realidad en todas las Administraciones públicas al ser una obligación legal prevista en el art. 14.2.e) de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (Cortés Abad, 2025; Fondevila Antolín, 2021).

Ahora bien, cuando se habla de la transformación tecnológica —e incluso algorítmica— de la Administración se quiere hacer referencia a un fenómeno mucho más amplio y complejo, a la utilización de las nuevas tecnologías de forma importante, innovadora y disruptiva, así como al uso intenso de datos y de algoritmos en el funcionamiento de la Administración y en la gestión de los empleados públicos. La IA es una parte importante de estas tecnologías de la información y conocimiento que implica el uso de algoritmos y modelos matemáticos que permiten a las máquinas realizar tareas que

requieren inteligencia humana, como el aprendizaje, el razonamiento y la toma de decisiones. Estas capacidades se desarrollan gracias a la computación avanzada, el procesamiento de datos y las redes. A diferencia de la llamada Administración «electrónica», que ha consistido básicamente en la sustitución del papel por medios electrónicos y en la automatización de algunas fases de los procedimientos administrativos, la llamada Administración digital o Administración algorítmica supone avanzar todavía más en la utilización de las herramientas tecnológicas y hacerlo, asimismo, de forma intensiva y disruptiva (Gameró Casado, 2022). Como expresa el Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial de la Comisión Europea, la inteligencia artificial es una combinación de tecnologías que agrupa datos, algoritmos³ y capacidad informática (Ortiz de Zárate Alcarazo y Guevara Gómez, 2021). Los avances en computación y la creciente disponibilidad de datos explican el crecimiento tan importante que se está produciendo de la IA, aunque su uso conlleva también una serie de riesgos potenciales, como la opacidad en la toma de decisiones, sesgos, errores, discriminación de género o de otro tipo, la intromisión en nuestras vidas privadas o su uso con fines delictivos⁴.

El fenómeno no es sencillo de abordar jurídicamente. Puede incidir de modo importante en la dignidad humana y en el derecho a la intimidad y a la protección de datos. Puede socavar los derechos fundamentales de los empleados públicos. Por ello, no solo debe ir acompañado de un proceso de cambios organizativos y de gestión de las personas, sino también de una importante reflexión sobre los derechos fundamentales y laborales de los empleados públicos que se van a ver afectados por este nuevo entorno laboral cada vez más digitalizado y afectado por la utilización de sistemas algorítmicos. El Derecho ha de guiar y dirigir estos avances tecnológicos para que dicha transición se haga de una forma plenamente respetuosa con los derechos del empleado público.



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

Estas transformaciones digitales podrían facilitar mucho la gestión de las personas en la Administración, reducen el tiempo en la ejecución de tareas, pueden mejorar el rendimiento de los empleados y, en consecuencia, redundan en una mayor eficacia y eficiencia de la Administración. No obstante, implican también importantes riesgos. Y no me refiero solo a los posibles errores en la utilización de los datos, que constituyen la materia prima de la IA, ni a los sesgos, sino también y de modo importante a la incidencia que pueden tener en los derechos fundamentales de los empleados. La utilización de la tecnología está teniendo un impacto muy importante en cuanto a las posibilidades que tiene la Administración de vigilar y controlar que sus empleados cumplen adecuadamente con sus funciones y tareas. Puede videovigilarlos, usar sistemas de geolocalización o de grabación de sonidos y puede acceder al contenido de sus ordenadores y de los demás dispositivos tecnológicos que haya puesto a su disposición, lo que afecta de modo directo a sus derechos fundamentales. Estos dispositivos informáticos permiten usar cuentas de correo electrónico institucionales, almacenar datos personales, como pueden ser agendas de contactos, datos de cuentas del banco, fotografías o incluso datos de especial sensibilidad como son los datos relativos a la salud. Ya tenemos algunos ejemplos de ello e incluso de la imposición de sanciones de apercibimiento a algunas Administraciones públicas por el acceso ilegítimo a todos estos datos con menoscabo de los derechos fundamentales de sus funcionarios (STS de 7 de octubre de 2024, Sala contencioso-administrativa, Sección 3.^a).

De esta faceta, de los derechos de los empleados públicos ante los avances de las nuevas posibilidades de «supervisión digital» de la Administración me quiero ocupar básicamente en este trabajo por ser la faceta que más se ha desarrollado hasta el momento presente, a pesar de que el TREBEP no contiene ninguna referencia expresa a la atribución de semejantes potestades de intervención de la Administración en la esfera jurídica de sus empleados. En este sentido, como veremos, la jurisdicción contenciosa ha asumido en bloque la prolija doctrina social que se ha elaborado durante muchos años a partir de las poderes que el art. 20.3 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* (ET) atribuye al empresario para adoptar «las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales».

La Administración, efectivamente, está facultada para acceder a las cuentas de correo institucional de sus empleados y técnicamente podría conocer qué pági-

nas Web visitan en el horario de trabajo o incluso fuera del horario laboral cuando permite que sus empleados puedan hacer también un uso privado de los ordenadores. Podría supervisar el estado técnico en el que se encuentran estos dispositivos y la utilización que se hace también de los teléfonos fijos y móviles, de sus cuentas de correo electrónico institucional o de la utilización que hacen de las distintas plataformas de colaboración que permiten a los empleados colaborar y trabajar en equipo a través de videollamadas, reuniones en línea, mensajería instantánea y audios, entre otras muchas funciones (Rodríguez Escanciano, 2018).

Como ya ha resaltado la doctrina laboralista, los avances tecnológicos han convertido al empleador público en una especie de «gran hermano» que todo lo ve. Si parafraseamos a Mercader Uguina y trasladamos la terminología laboral al ámbito administrativo, podríamos decir que nos encontramos ante una perspectiva nueva de la Administración en su relación con los empleados públicos, ante una Administración panóptica que puede utilizar las nuevas tecnologías para ver todo lo que sus empleados hacen y para probar cómodamente la comisión de infracciones administrativas y abrir expedientes disciplinarios (Mercader Uguina, 2001 y Rodríguez Fernández, L. 2023). Al mismo tiempo, los avances en los sistemas de IA y su utilización en la gestión de personal nos sitúan ante una nueva faceta de la Administración sobre la que todavía no hemos tenido tiempo de reflexionar pausadamente. Esta nueva tecnología dota a la Administración de importantes y nuevos poderes «computacionales» o de dirección algorítmica, que le permiten conocer enormes cantidades de datos sobre sus empleados, procesarlos, elaborar perfiles e incluso adoptar decisiones de gestión de personal mediante sistemas de IA, en lo que ya se ha denominado «gestión algorítmica» del empleo (Todolí Signes, 2022).

Esta nueva faceta todavía está en construcción. Nuestro ordenamiento jurídico aún no ha adaptado convenientemente el marco de los derechos laborales de los empleados públicos a la complejidad de los nuevos retos que plantea este nuevo entorno laboral digitalizado, aunque ha dado pasos muy importantes. La disposición final 14 de la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, vino a añadir nuevos «derechos digitales» al listado de derechos individuales de los empleados públicos que recoge el art. 14 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* (TREBEP). Asimismo, sus artículos 89 y siguientes han atribuido expresamente a la Administración nuevas potestades de vigilancia y supervisión tecnológica de sus empleados públicos. Han dotado de contenido



sustantivo a estos derechos y han establecido las notas básicas de su régimen jurídico y de sus garantías. En realidad, se trata básicamente de una adaptación del derecho fundamental a la intimidad y del derecho a la protección de datos (aunque este no se mencione expresamente) al entorno laboral para dar respuesta a estas nuevas realidades tecnológicas. Sobre esta faceta centraré mi trabajo, aunque no sin antes realizar algunas primeras reflexiones sobre el impacto de la IA en los derechos de los empleados públicos.

2. El uso de la IA en los procesos de gestión del personal y sus nuevos desafíos

De todas las tecnologías, la IA representa una de las revoluciones más trascendentales de los últimos tiempos, dado que por sus características tiene la capacidad de abordar los desafíos más complejos del mundo contemporáneo⁵. Los sistemas de IA son aquellos sistemas capaces de procesar una ingente cantidad de datos e información de una manera que se asemeja a un comportamiento inteligente, abarcando generalmente aspectos de razonamiento, aprendizaje, percepción, predicción, planificación o control⁶. Tal como se recoge en el art. 3.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), *Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo aprobado el 13 de junio de 2024*, un «sistema de IA» es un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

A diferencia de lo que ocurriría con otras tecnologías de la información anteriores, la IA se caracteriza porque es capaz de aprender y actuar con cierto grado de autonomía. Es decir, estos sistemas de IA pueden identificar patrones y descubrir nueva información sin la asistencia de un humano, así como predecir eventos futuros. Pueden, por sí mismos, actuar con autonomía y tomar decisiones, que no están preprogramadas (Custers, 2022). A partir de sistemas basados en la programación humana y de esquemas de decisión predeterminados, se crean sistemas autónomos

que son capaces de aprender y establecer las propias pautas de acción sobre la base del análisis de un gran volumen de datos. Por ello, su aplicación en el ámbito de la Administración y, más en concreto, en la gestión de su personal, presenta, nuevos desafíos, tanto para la Administración como para sus empleados.

Esta capacidad de aprender a partir de la experiencia y de los datos es lo que le ha valido el apodo de «inteligencia» a esta tecnología, en la medida en que se le atribuye capacidad para reproducir y simular capacidades hasta ahora solo asociadas a los seres humanos utilizando distintas técnicas que pueden usar los algoritmos como son el *machine learning*, el *deep learning* o las *neural networks*, entre otras muchas, que se basan en el reconocimiento de patrones para hacer inferencias que le permitan derivar y crear nuevas reglas que, a su vez, permiten nuevamente evaluar su entorno usando datos y tomar decisiones procesando datos (Ortiz de Zárate Alcarazo y Guevara Gómez 2021).

La Administración acumula una cantidad ingente de datos sobre sus propios empleados públicos que pueden ser muy valiosos, en la medida en que estos datos son la materia prima de los sistemas de IA y su adecuado análisis puede ser utilizado para adoptar decisiones sobre política de personal⁷. De ahí la interacción continua que existe entre el RIA y 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, RGPD) y la necesidad de tener presente, en todo momento, los derechos digitales que proclama el reglamento europeo de protección de datos. En este sentido, es preciso recordar que el art. 71 del TREBEP obliga a cada Administración a constituir un Registro en el que han de inscribirse los datos relativos a su personal e incluso pueden contar también con la información agregada del resto del personal de su respectivo sector público. El nuevo régimen proclama el principio de la gestión integrada de recursos humanos y permite que, a través de convenios de Conferencia Sectorial, puedan establecerse criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre las distintas Administraciones públicas.

Todos estos datos, sin duda, abren un abanico importante de posibilidades de explotación a través de sistemas de IA, especialmente si se usa un sistema de IA generativa que esté diseñado para crear contenido nuevo a partir de datos existentes⁸. Como se ha señalado, las características tecnológicas que gobiernan la IA, como el *Machine Learning*, el *Deep Learning*, el



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

Text Mining o el *Entity Recognition*⁹, pueden ser aplicadas a los datos contenidos en el Registro y a los currículums vitae de los funcionarios. Las técnicas implementadas por estos avances tecnológicos se podrían enfocar predominantemente en las actividades de selección de personal que involucran tareas repetitivas y que manejan grandes volúmenes de datos. Ejemplos de estas actividades incluyen la revisión y filtrado de currículums, el contacto con candidatos, la realización de entrevistas y la elaboración de informes finales¹⁰.

En todo caso, la utilización del Big Data y de sistemas de IA tiene un enorme potencial para la gestión del personal. Facilitan las funciones de las unidades responsables de los Recursos Humanos y pueden aligerar notablemente la carga de trabajo de los empleados públicos. La utilización de estos sistemas de IA convierte automáticamente a la Administración en «responsable del despliegue» (art. 3 del RIA) y, en consecuencia, debe someterse al régimen de cautelas y garantías que prevé dicho reglamento cuando pretenda utilizar esta tecnología en la gestión de las personas. El RIA pretende un desarrollo de los sistemas de IA que estén verdaderamente centrados en el ser humano y que respeten los derechos fundamentales de las personas. Establece como uno de sus principales objetivos garantizar «un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta» (art. 1 RIA) y, en línea con el enfoque basado en el riesgo adoptado por el legislador de la UE, la evaluación del impacto de la IA en los derechos fundamentales se incluye en todos los procedimientos de gestión de riesgos establecidos por el Reglamento, garantizando también una evaluación específica del impacto que el sistema de IA que se pretenda diseñar, desarrollar o desplegar vaya a tener en los derechos fundamentales con arreglo al artículo 27 del RIA¹¹.

2.1. Sus potencialidades

La transformación digital de la Administración abarca fenómenos muy complejos y dispares entre sí que afectan al empleo público. La IA puede tener aplicaciones infinitas en el ámbito de la gestión de las personas empleadas en las Administraciones públicas. Prácticamente todas las instituciones del empleo público podrían en un futuro verse afectadas por estos avances tecnológicos. Sin duda, hay que incluir la toma de decisiones de manera completamente autónoma, en las denominadas actuaciones administrativas automatizadas, que se caracterizan porque prescinden directamente de la intervención humana y son realizadas íntegramente a través de medios electrónicos, sin la participación del funcionario¹². Forma parte de este fenómeno tecnológico la llamada ro-

botización de puestos de trabajo a partir de la automatización de determinados procesos rutinarios y repetitivos. La automatización de los procedimientos administrativos —o de determinados trámites— y la utilización de sistemas de IA permitirán que las máquinas realicen muchas de las tareas que realizan los empleados públicos, especialmente aquellas que respondan a un patrón, sean repetitivas y rutinarias, no requieran de la creatividad, de la realización de procesos interpretativos o de la toma de decisiones discrecionales (Gorriti Bontigui, 2018; Jiménez Asensio 2019; Ramió Matas, 2018; Padilla Ruiz, 2023). Según los estudios realizados en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el impacto de la IA en la función pública deberá conllevar un rediseño de los puestos de trabajo y de las estructuras organizativas, que tenderán a ser más planas y menos burocratizadas y habrá que pensar cómo captar talento experto en datos y potenciar el carácter multidisciplinar de los perfiles (tecno-jurídico-social). Habrá que definir las funciones propias de la reserva de «humanidad¹³» que no son externalizables a algoritmos, toda vez que el art. 22 del *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, RGPD), consagra el derecho de las personas a no ser objeto de una decisión administrativa automatizada (incluida la elaboración de perfiles) cuando ello les afecte¹⁴.

La gestión y explotación de los datos, la aplicación de técnicas de *Big Data* en el ámbito de los recursos humanos (*People Analytics*), es también una importante manifestación de esta transformación digital. Instrumento valioso podría ser la elaboración de perfiles, que se define en el art. 4.4 del RGPD como toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física¹⁵. A través de estas predicciones, técnicamente sería posible adoptar decisiones para gestionar los procesos de provisión de puestos de trabajo, diseñar itinerarios de carrera profesional u ordenar la movilidad del personal. Sin embargo, pueden menoscabar los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos de los empleados públicos¹⁶.

Los avances tecnológicos permitirían procesar la ingente cantidad de datos que la Administración po-



see de sus empleados y utilizarlos a través de la elaboración de algoritmos para adoptar decisiones que pueden afectar a las distintas instituciones del empleo público, como la evaluación de desempeño, la carrera, la movilidad, la provisión de puestos de trabajo o la determinación de los componentes retributivos relacionados con el rendimiento y desempeño de sus empleados (Galindo Caldés, 2023). En todo caso, la utilización de la IA va a constituir siempre una importante «ayuda funcional» del empleado público en el desempeño de sus funciones, lo que le permitirá ahorrar tiempo, ser más productivo y eficiente (Almonacid Lamelas, 2024). Puede contribuir a su mejor formación, mejorando su experiencia profesional y reteniendo el talento dentro de la Administración. Puede facilitar su trabajo proporcionando respuestas rápidas a consultas frecuentes e incluso ayudar en la resolución de problemas. Pensemos, por ejemplo, en la creación de un sistema que permita chatear fácilmente con los empleados para responder a sus preguntas, darles recomendaciones de desarrollo profesional, sugerirles cursos de formación o darles información sobre oportunidades de carrera y promoción profesional dentro de su Administración o incluso de movilidad hacia otras Administraciones públicas. De esta manera puede aumentar su grado de satisfacción, su motivación y, con ello, su grado de imbricación con los intereses de la organización administrativa. La IA puede ofrecer a los empleados de forma automatizada recomendaciones personalizadas sobre oportunidades de desarrollo, programas de formación y opciones de carrera. En ese sentido, es preciso tener en cuenta que el propio RIA consagra el deber de alfabetización en inteligencia artificial por parte de la Administración (Todolí Signes, 2025). Esta obligación debería tener como correlato el consiguiente derecho de los empleados públicos a dicha alfabetización (art. 4 y considerando números 20 y 91 del RIA). En todo caso, estos sistemas podrían facilitar la identificación de las necesidades formativas de los empleados y facilitar el diseño de itinerarios formativos e itinerarios de carrera profesional, a través del desarrollo de competencias y habilidades personalizadas que permitan adaptar convenientemente los intereses del empleado público con las necesidades de la organización administrativa.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la IA podría permitir a la Administración seleccionar fácilmente a su personal evaluando candidatos, analizando y filtrando solicitudes o tomando directamente decisiones sobre la gestión de las personas. Podría gestionar todos los datos que acumula de sus empleados públicos, elaborar perfiles de todo su personal, recopilar y usar sus datos biométricos y hasta incluso reconocer y gestionar sus emociones y expresiones faciales para adoptar decisiones sobre la pro-

visión de puestos de trabajo, situando, por ejemplo, en los puestos de atención a las personas a aquellos empleados que se muestren siempre contentos, que sean más simpáticos, que no tengan mal humor y que posean mayores dosis de empatía. La tecnología lo permite. Otra cosa es que ello sea compatible con los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de inspirar las distintas instituciones del empleo público y que ello sea además oportuno en virtud de los grandes riesgos que supondría de discriminación algorítmica, de cometer errores y del impacto que posiblemente tendría en los derechos fundamentales de las personas y, en particular, de los que ya reúnen la condición de empleado público.

Estas tecnologías, sin duda, podrían ser muy interesantes para el control del cumplimiento de los horarios de los empleados, de sus obligaciones y, sobre todo, del rendimiento de su desempeño. Permitirían avanzar hacia una Administración panóptica que fácilmente ve todo lo que su empleado hace. La Administración podría utilizar programas *in accounting* que permiten un control computerizado de la actividad que realizan los empleados que usan ordenadores en su trabajo y que permiten controlar el número de tecleos por minuto, el número de operaciones que realizan, el número de expedientes que tramitan, los errores que cometen, el tiempo que pasan delante del ordenador, el número y la frecuencia de las pausas que realizan en el trabajo, etc. Como señala Jesús Mercader, ya se conocen incluso algunas experiencias en Bélgica de empresas privadas que han implantado a sus empleados un microchip bajo la piel que permite un control total del trabajador y que funciona como una llave de identificación para acceder al ordenador y abrir las puertas (Mercader Uguina, 2022).

Los sistemas de IA permitirían, además, comparar toda esta información con la generada por los demás empleados públicos, posibilitando, en definitiva, la evaluación del desempeño y una gestión de la diferencia en el ámbito del empleo público. En la medida en que la IA puede analizar datos en tiempo real puede ser utilizada para facilitar también la evaluación de desempeño como herramienta que permite medir y valorar la conducta profesional, el rendimiento y el logro de resultados del empleado público (art. 20 del TREBEP). Estas tecnologías permiten analizar importantes volúmenes de datos sobre el desempeño de sus empleados públicos e identificar patrones en su rendimiento, proporcionando a los responsables de los recursos humanos y a los superiores jerárquicos información relevante para asignar tareas, funciones y proyectos, así como para tomar decisiones estratégicas en la estructura organizativa. En este sentido, los sistemas de IA permiten incluso proporcio-



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

nar *feedback* en tiempo real sobre el progreso de un empleado, recibiendo así una retroalimentación inmediata sobre el desempeño de sus tareas que puede contribuir a mejorar su desempeño en el puesto de trabajo. Su utilización, no obstante, requiere importantes cautelas, toda vez que nuestra legislación exige que los sistemas de evaluación del desempeño se adecúen, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, lo que apunta a la necesidad de garantizar el derecho del empleado a la transparencia en el uso de los algoritmos e información sobre su diseño y el código de fuente utilizado, así como la necesidad de garantizar que no se producen discriminaciones por sesgos.

Más incisivos pueden resultar todavía los sistemas de IA que usan datos biométricos. Los datos biométricos son datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico de las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física¹⁷. Dichos datos permiten confirmar la identificación única de dicha persona, tal como sucede con las imágenes faciales o con los datos dactiloscópicos (huellas dactilares). El sistema permite comparar la plantilla de la imagen facial de una persona con otras muchas plantillas almacenadas en una base de datos para averiguar si su imagen está almacenada en ella. La correspondencia entre dos plantillas concretas permite la autenticación o verificación de una persona, esto es, que es quien dice ser. Estos datos biométricos permitirían técnicamente su utilización en múltiples facetas de la gestión del personal. Con ellos es posible realizar un control exhaustivo de los horarios y de la presencia del empleado en el puesto de trabajo, pero es también posible realizar una clasificación biométrica de las personas por raza u orientación política, religiosa o sexual o realizar la puntuación de individuos o grupos basándose en comportamiento sociales o rasgos personales como método de selección. Como ha reconocido el propio Ministro de Transformación Digital y Función Pública, un sistema de categorización facial biométrica es incluso capaz de deducir la orientación política o sexual de un individuo mediante análisis de sus fotos en redes sociales¹⁸. Por ello, no es de extrañar que el propio RIA haya trazado algunas líneas rojas y haya prohibido la utilización de algunos de estos sistemas en el entorno laboral.

2.2. Los riesgos de los datos y algoritmos. Su impacto en los derechos fundamentales del empleado público

Estas tecnologías son especialmente peligrosas, ya no solo por los errores que pueden producir y los sesgos que puedan contener, sino también por el notable im-

pacto que pueden tener en los derechos fundamentales de sus empleados, por la invasión de su intimidad y por el riesgo de discriminación que conllevan.

La utilización de la IA en el empleo público supone un aumento de los riesgos de error o discriminación y puede contener sesgos. El sesgo de IA en el ámbito del empleo público es una diferencia sistemática en el tratamiento de ciertas personas o grupos, por ejemplo, estereotipos, prejuicios o favoritismos, en comparación con otros mediante algoritmos de IA. Y ello porque el procesamiento digital de los datos de los empleados para la toma de decisiones es un proceso muy delicado, que debe realizarse concienzudamente y ser vigilado de cerca por personas que puedan detectar sesgos o anomalías en el procedimiento y corregir lo que proceda (Fernández de la Cigocha Fraga, 2022). Como ha señalado el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), si los datos se tratan sistemáticamente sin el conocimiento de los interesados, es probable que se genere una sensación general de vigilancia constante, lo que puede dar lugar a efectos disuasorios en relación con algunos o todos los derechos fundamentales afectados, como la dignidad humana en virtud del artículo 1 de la Carta, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en virtud del artículo 10 de la Carta, la libertad de expresión en virtud del artículo 11 de la Carta y la libertad de reunión y de asociación en virtud del artículo 12 de la Carta¹⁹. De hecho, se ha propuesto que la utilización de sistemas de IA vaya acompañada de una importante reflexión sobre la necesidad de instaurar procedimientos de vigilancia algorítmica -que evite los errores y los sesgos- y de la creación de un nuevo cuerpo de «inspectores algorítmicos»²⁰.

Cuando afecta al empleo público las cautelas han de ser todavía mayores dada la falta de libertad de la Administración para adoptar decisiones de gestión de personal, toda vez que todas sus decisiones obedecen a procedimientos formalizados y plenamente respetuosos con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Como se ha dicho, un empleado es algo más complejo que los datos que genera y existe el riesgo de que los algoritmos aplicados a los procesos de selección puedan descartar personas con mucho talento (Fernández de la Cigocha Fraga, 2022). Las discriminaciones pueden surgir por los datos utilizados, pues los algoritmos son tan precisos como lo sean los datos que manejan y, con frecuencia, los datos no son de calidad, contienen errores o son imperfectos. Los sesgos pueden haber sido introducidos, voluntariamente o involuntariamente, por los diseñadores, por los usuarios de los algoritmos o pueden surgir también del aprendizaje que haga un algoritmo a partir de datos sesgados (Cerrillo I Martínez, 2019).



La utilización de los sistemas de IA puede impactar de modo considerable en los derechos fundamentales de los empleados públicos, especialmente en su derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), en su derecho a la igualdad o no discriminación (art. 14, art. 23.2 y art. 103.3 CE) y en su derecho a la protección de datos (art. 18.4 CE). Incluso el derecho fundamental a la integridad física podría verse menoscabado si en un futuro remoto se permitiera la utilización de algunas tecnologías más extremas como la implantación de microchips bajo la piel del empleado (art. 16 CE). La utilización de datos biométricos puede conllevar también la deducción de múltiples datos de salud del empleado. Como ha señalado la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en sistemas biométricos basados en el reconocimiento facial se pueden tratar datos que permiten extraer información de salud. Algunos sistemas de identificación mediante huella dactilar permiten el registro de parámetros como la temperatura o la presión sanguínea, mientras que los análisis biométricos de la voz humana pueden recoger más de cien parámetros distintos de salud que detectan problemas físicos o psicológicos, entre otros²¹. Es decir, la utilización de sistemas de control biométrico para vigilar el cumplimiento de los horarios puede impactar de un modo muy significativo en sus derechos sanitarios e invadir su derecho a la intimidad, proclamado específicamente en el art. 7 de la *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*, que instituye el derecho de toda persona a que se respete el carácter confidencial de los datos referentes a su salud y a que nadie pueda acceder a ellos sin previa autorización amparada por la Ley.

La Comisión Europea, en el Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial ya alertaba de que su uso puede afectar a los valores sobre los que se fundamenta la propia Unión Europea y provocar una conculcación de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la dignidad humana, la ausencia de discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual. Asimismo, la falta de transparencia de la IA hace difícil detectar y demostrar los posibles incumplimientos de la legislación, especialmente las disposiciones legales que protegen estos derechos fundamentales. Si seguimos en este punto las advertencias de dicho Libro Blanco podemos hacernos una idea de algunos de los riesgos más significativos que pueden impactar en el ámbito del empleo público y en la posición jurídica de sus empleados.

Efectivamente, no son pocos los problemas y los riesgos que plantea la utilización de esta tecnología. In-

crementa notablemente la posibilidad de que pueda invadirse el derecho a la intimidad del empleado público. Puedan elaborarse perfiles de las personas y hacerse un seguimiento y un análisis de sus costumbres y patrones de comportamiento. Existe el riesgo de que, incumpliendo las normas de protección de datos, las autoridades puedan recurrir a la IA para la vigilancia masiva o para observar cómo se comportan sus empleados. Sobre este aspecto ya tenemos una regulación mínima en el art. 14.j.bis) del TREBEP, pero está centrada exclusiva y expresamente en el uso de cámaras de videovigilancia. Y, sobre todo, es preciso analizar con mucho mayor detenimiento los efectos que puede tener la utilización de estos sistemas en los principios rectores del empleo público, esto es, en el principio de igualdad, mérito y capacidad.

El tratamiento de los datos, el modo en el que se diseñan las aplicaciones y la envergadura de la intervención humana pueden afectar al derecho a la intimidad y al derecho a la protección de los datos personales. Al analizar grandes cantidades de datos y detectar la conexión existente entre ellos, la IA también puede utilizarse para rastrear y desanonimizar datos relativos a personas, y generar así nuevos riesgos en torno a la protección de los datos personales con relación a conjuntos de datos que, en sí mismos, no contienen datos personales. Puede suceder también que el sistema de IA «aprenda» mientras está funcionando. En tales casos, cuando los resultados no puedan preverse ni anticiparse en la fase de diseño, los riesgos no se deberán a fallos en el diseño original del sistema, sino más bien a las repercusiones prácticas de las correlaciones o de los modelos que reconozca el sistema en un gran conjunto de datos²².

Las nuevas tecnologías han supuesto un notable refuerzo de las posibilidades de vigilancia y control que tiene la Administración sobre la actividad que realizan sus empleados. En el ámbito de las relaciones laborales existe un importante riesgo de que se vean lesionados los derechos fundamentales cuando se ejerce el poder de vigilancia y control sobre el uso que el empleado hace de las herramientas informáticas puestas a su disposición. Son varios los derechos fundamentales que pueden verse menoscabados, el derecho a la intimidad y el derecho al secreto de las comunicaciones si el control afecta, por ejemplo, a los correos que escribe o recibe el empleado en su cuenta institucional (art. 18.1 y 18.2), así como el derecho a la protección de datos que consagra el art. 18.4 de la Constitución cuando se utilizan mecanismos de grabación de imágenes o de sonidos. Este derecho abarca la protección de la amplia diversidad de datos que pueden guardarse en un sistema informático o dispositivo, pues estos son capaces de almacenar y gestionar un gran número de datos, además de po-



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

tenciar las comunicaciones entre las personas. Por ello, cualquier medida invasiva en los terminales habrá de realizarse con la máxima prudencia. En la línea de la STC 173/2011, de 7 de noviembre. F.J. 3.º los datos obtenidos en un ordenador pueden quizás considerarse irrelevantes aisladamente; sin embargo, si se analizan en conjunto se puede obtener un perfil altamente descriptivo de la personalidad de su titular que afecta a la individualidad de la persona y por ello, ha de resultar digno de protección frente a terceros y a poderes públicos (STS de 29 de septiembre de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, núm. 1207/2023).

La doctrina del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre las facultades de vigilancia y supervisión que tiene el empresario respecto de sus trabajadores, pero sus planteamientos son igualmente aplicables al ámbito funcional. En principio, hay que entender que el empleador no queda apoderado para llevar a cabo, so pretexto de las facultades de vigilancia y control que le confiere el art. 20.3 del ET, intromisiones ilegítimas en la intimidad de sus empleados en los centros de trabajo (STC 186/2000, de 10 de julio). La existencia de un contrato de trabajo o de un nombramiento funcional no priva al empleado de sus derechos fundamentales. Los equilibrios y limitaciones recíprocos que se derivan para ambas partes del contrato de trabajo suponen que también las facultades organizativas empresariales se encuentran limitadas por los derechos fundamentales del trabajador, quedando obligado el empleador a respetar aquéllos (STC 292/1993, de 18 de octubre, FJ 4). El ejercicio de las facultades organizativas y disciplinarias del empleador no puede servir en ningún caso a la producción de resultados inconstitucionales, lesivos de los derechos fundamentales del trabajador (así, entre otras, SSTC 94/1984, de 16 de octubre, 108/1989, de 8 de junio, 171/1989, de 19 de octubre, 123/1992, de 28 de septiembre, 134/1994, de 9 de mayo, y 173/1994, de 7 de junio). Por el contrario, dada la posición preeminente de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento, debe realizarse un equilibrio y una modulación de todos los intereses concurrentes, respetando los derechos fundamentales del empleado y, muy especialmente, el derecho a la intimidad personal que protege el art. 18.1 CE (STC 39/2016, de 3 de marzo y STS de 2 de febrero de 2017, Sala de lo Social).

En consecuencia, la existencia de una relación especial de sujeción entre el funcionario y la Administración o de un contrato de trabajo entre la persona empleada laboral y la Administración en la que presta sus servicios no anula los derechos fundamentales de estos empleados. Como ha subrayado la STC 12/2012, de 30 de enero, la existencia de un contrato de tra-

bajo no supone una renuncia del trabajador a sus derechos como ciudadano y en el ámbito laboral se generan relaciones interpersonales, vínculos o actuaciones que pueden constituir también manifestaciones de la vida privada. La misma argumentación sería extensible al nombramiento de un funcionario público.

2.3. Las líneas rojas de la IA en la gestión de personas. Los sesgos

Siendo consciente de todos estos riesgos, el RIA ha trazado determinadas líneas rojas y ha prohibido directamente la utilización de algunos de estos sistemas de IA en el ámbito de las relaciones laborales y, por tanto, también en el ámbito de la Administración. En la medida en que los datos biométricos constituyen una categoría de datos personales sensibles los ha clasificado directamente como de alto riesgo y los ha sometido a un especial régimen jurídico para intentar amortiguar el impacto que pueden tener en los derechos fundamentales de los empleados públicos. Ha prohibido algunos sistemas de IA que utilizan datos biométricos en el ámbito de las relaciones laborales. Así sucede directamente con los que crean o amplían bases de datos de reconocimiento facial mediante la extracción no selectiva de imágenes faciales a partir de internet o de imágenes de circuito cerrado de televisión, que están prohibidas en el entorno laboral digitalizado, pues esas prácticas agravan el sentimiento de vigilancia masiva y pueden dar lugar a graves violaciones de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la intimidad (considerando n.º 43 del RIA). Aunque los sistemas de identificación biométrica remota se clasifiquen como de alto riesgo por los riesgos que entrañan, se prohíben en el ámbito laboral. No se podrían usar sistemas de IA biométricos para la categorización de personas, así como los sistemas destinados a la identificación biométrica remota de las personas físicas, toda vez que sus imprecisiones técnicas pueden dar lugar a resultados sesgados y tener efectos discriminatorios en los empleados públicos, especialmente en lo que respecta a la edad, la etnia, la raza, el sexo o la discapacidad.

Lo mismo sucede con los sistemas de reconocimiento de emociones, que son sistemas de IA destinados a distinguir o deducir las emociones o las intenciones de las personas físicas a partir de sus datos biométricos (la felicidad, la tristeza, la indignación, la sorpresa, el asco, el apuro, el entusiasmo, la vergüenza, el desprecio, la satisfacción y la diversión, etc). Inferir emociones en centros de trabajo podría ser utilizado como método de evaluación o como criterio en una posible promoción, para la provisión de puestos o incluso para la apertura de un procedimiento disciplina-



rio o para un despido laboral. Ello explica que su utilización está también prohibida en el entorno laboral, y por tanto también y con mayor motivo en el ámbito del empleo en la Administración, no solo por las deficiencias de su base científica y fiabilidad, sino también por la incidencia que puede tener en el derecho a la intimidad y el derecho a la igualdad en el trato de los trabajadores (considerandos n.º 18 y 44 del RIA). Se han considerado escasamente fiables porque la expresión de las emociones varía de forma considerable entre culturas y situaciones, e incluso en una misma persona. Pueden tener resultados discriminatorios y pueden invadir los derechos y las libertades de las personas afectadas. Además, dado el desequilibrio de poder que se produce en el contexto laboral y el carácter intrusivo de estos sistemas de IA, su utilización podría dar lugar a un trato perjudicial o desfavorable de determinadas personas físicas o colectivos enteros. Ello explica que solo se permitan con fines estrictamente médicos o de seguridad y se prohíban para detectar el estado emocional de las personas en situaciones relacionadas con el lugar de trabajo y el ámbito educativo (considerando n.º 44 del RIA).

En principio, el reglamento excluye de esta prohibición los sistemas de IA destinados a la verificación biométrica, que incluyen la autenticación, cuyo único propósito es confirmar que una persona física concreta es quien dicha persona dice ser, así como confirmar la identidad de una persona física con la finalidad exclusiva de que tenga acceso a un servicio, desbloquee un dispositivo o tenga un acceso seguro a un local (considerando n.º 54 del RIA). Ello significa que, al no estar prohibidos por el RIA, podrían ser utilizados. No obstante, habría que analizar con mucho más detalle su impacto en nuestro sistema constitucional. La postura de nuestras autoridades en materia de protección de datos ha sido mucho más restrictiva respecto a la posibilidad de utilizar los sistemas biométricos para controlar la presencia del empleado público en su puesto de trabajo y su control horario por los graves riesgos que plantean. Después nos referiremos a ello.

En todo caso, la eventual utilización de sistemas de IA en la gestión del empleo público presenta el reto de hacer compatibles sus resultados con los principios de igualdad, mérito y capacidad. El problema es que los datos que alimentan los sistemas de IA pueden ser inexactos, incompletos o poco representativos. Pueden contener errores o pueden ser material sin importancia o estar mal etiquetados. Asimismo, los algoritmos pueden estar impregnados de sesgos. Los sistemas de IA no son neutros, a pesar de su aparente automaticidad, sino que pueden reflejar las preferencias, prioridades y prejuicios, conscientes o inconscientes, de sus creadores. En este sentido, los

sistemas alimentados por datos masivos se exponen a la creación de bolsas de discriminación no solo presentes en los sesgos de los datos que alimentan el modelo y que acaban provocando su réplica al servir para el autoaprendizaje del propio sistema, el llamado aprendizaje automático (Asquerino Lampero, 2022).

Es cierto que la toma de decisiones de las personas responsables del empleo público no está tampoco exenta de error ni de subjetividades. En este sentido, la utilización de sistemas de IA y algoritmos se ha querido presentar como una oportunidad para tomar decisiones de forma matemáticamente objetiva y basadas exclusivamente en datos, en méritos, eliminando errores o prejuicios inconscientes por razón de sexo, género, edad, origen racial, apariencia física de las personas o diversidad funcional, pero, como señala Rodríguez Escanciano, esta pretendida neutralidad y objetividad es solo aparente. El diseño y despliegue de un algoritmo puede condicionar su presunta objetividad, lo que puede ocasionar, de forma voluntaria o involuntaria, discriminaciones y vulneraciones de derechos fundamentales de los empleados, atentando a los principios de igualdad y no discriminación (Rodríguez Escanciano, 2024). Es más, como se ha señalado, cada sesgo presente en el sistema algorítmico no solo afectará a una futura decisión discriminatoria sino que su engarce a través de las matemáticas hace que sus efectos adversos no solo se den para el caso concreto, sino que se pueden multiplicar y extrapolar exponencialmente a otros muchos supuestos, llegando a convertirse, a la postre, en una amenaza reforzada por su escalabilidad (Todorí Signes, 2023).

Efectivamente, en el caso de la IA, esta misma subjetividad puede tener efectos mucho más amplios si los datos que utiliza el algoritmo están viciados o contienen algún sesgo, bien en el propio diseño que se haya realizado del sistema de IA, bien en los datos de entrenamiento del algoritmo o bien en la validación y evolución del modelo. Los sesgos pueden afectar y discriminar a numerosas personas sin que existan mecanismos como los de control social que rigen el comportamiento humano. Todorí Signes (2023) lo explica de una forma muy gráfica, aunque referido al ámbito empresarial. *«Es posible que los responsables de los recursos humanos tengan también sus propios sesgos, pero cada persona tenía el suyo. Esto significaba que, dentro de lo malo, una persona que era discriminada en un empleo podría encontrar empleo en otro lugar al entender que no todos los jefes de recursos humanos buscaban lo mismo ni discriminaban o rechazaban por la misma razón. Con la expansión de los algoritmos es probable que los sesgos se estandaricen y se multipliquen. Los algoritmos buscarán los mismos*



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

patrones y las personas que no entren dentro de los mismos pueden quedar fuera del mercado laboral con independencia de en cuantas empresas se intente solicitar empleo».

Algunos de estos riesgos pueden ser directamente el resultado de defectos en el diseño general de los sistemas de IA (especialmente en lo que se refiere a la supervisión humana) o del uso de datos que puedan ser sesgados si no se someten a un proceso de corrección previa, tal como sucedería, por ejemplo, si se entrena un algoritmo utilizando única o principalmente datos relativos a hombres, lo que posiblemente acabe traducándose en resultados peores con relación a las mujeres. La lógica de este argumento podría trasladarse también al ámbito de los procedimientos selectivos, de los procedimientos de movilidad y de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.

2.4. Su consideración como sistemas de alto riesgo

Aunque el RIA se dicta principalmente para favorecer el mercado, es perfectamente consciente de los riesgos que la utilización de estos sistemas puede causar en los derechos de las personas empleadas, especialmente en el derecho a la intimidad y a la protección de datos. Por ello, además de prohibir la utilización de algunos de estos sistemas en el entorno laboral, directamente considera como sistemas de alto riesgo a todos los sistemas de IA relacionados con la gestión del empleo, cuando se aplican a la selección, a la asignación de funciones, a la contratación, cese y a otros posibles usos. Los somete a importantes cautelas en la medida en que estos sistemas pueden afectar de un modo considerable a las futuras perspectivas laborales, a los medios de subsistencia de dichas personas y a los derechos de los trabajadores.

Por todo ello, tanto el art. 6 del RIA como su anexo III han considerado como sistemas de IA de alto riesgo a todos los sistemas que supongan una elaboración de perfiles de personas físicas, los destinados a ser utilizados para la contratación o la selección de empleados, en particular para publicar anuncios de empleo específicos, analizar y filtrar las solicitudes de empleo y evaluar a los candidatos. Asimismo, aplicando las categorías de nuestro ordenamiento jurídico funcional a las instituciones mencionadas en dicho anexo, podríamos considerar que tendrían también esta consideración de alto riesgo los sistemas de IA destinados a ser utilizados para tomar decisiones que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, a la promoción y carrera, al despido o a la extinción del vínculo funcional, a la asignación de tareas a partir de comportamientos individuales o ras-

gos o características personales, así como los sistemas para la evaluación del desempeño.

Los sistemas de IA en la gestión del empleo público constituyen, por tanto, sistemas de alto riesgo porque pueden contener sesgos y perpetuar patrones históricos de discriminación, por ejemplo, contra las mujeres, determinados grupos de edad, las personas con discapacidad o las personas de orígenes raciales o étnicos concretos o con una orientación sexual determinada, durante el proceso de selección, en la evaluación, promoción o retención de personas en las relaciones contractuales de índole laboral. Asimismo, según explicita el RIA, los sistemas de IA empleados para controlar el rendimiento y el comportamiento de estas personas, nuestra evaluación de desempeño, también pueden socavar sus derechos fundamentales a la protección de los datos personales y a la intimidad (considerando n.º 57).

A partir de estos elevados riesgos de incidencia en los derechos de los empleados públicos, el RIA establece un régimen especial de garantías y controles para estos sistemas. Para garantizar un alto nivel de fiabilidad se someten a un sistema de gestión de riesgos, que debe consistir en un proceso iterativo continuo que sea planificado y ejecutado durante todo el ciclo de vida del sistema de IA de alto riesgo. Dicho proceso debe tener por objeto, en lo que a nosotros nos interesa, detectar y mitigar los riesgos pertinentes de los sistemas de IA para los derechos fundamentales. El sistema de gestión de riesgos debe revisarse y actualizarse periódicamente para garantizar su eficacia continua, así como la justificación y documentación de cualesquiera decisiones y acciones significativas adoptadas con arreglo al presente Reglamento. Se someten a requisitos referentes a la gestión de riesgos, la calidad y la pertinencia de los conjuntos de datos utilizados, la documentación técnica y la conservación de registros, la transparencia y la comunicación de información a los responsables del despliegue, la supervisión humana, la solidez, la precisión y la ciberseguridad. Dichos requisitos son necesarios para mitigar de forma efectiva los riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales (considerando n.º 66).

Para garantizar eficazmente la protección de los derechos fundamentales, los responsables del despliegue de sistemas de IA de alto riesgo, aunque sean organismos de Derecho público, deben llevar a cabo una evaluación del impacto que el sistema puede causar en los derechos fundamentales de los empleados públicos, determinando los riesgos específicos para los derechos de las personas o colectivos de personas que probablemente se vean afectados y definiendo las medidas que deben adoptarse en caso de que se materialicen dichos riesgos. A la luz



de los riesgos detectados, los responsables del despliegue deben determinar las medidas que han de adoptarse en caso de que se materialicen dichos riesgos, entre las que se incluyen, por ejemplo, sistemas de gobernanza para ese contexto de uso específico, mecanismos de supervisión humana con arreglo a las instrucciones de uso, procedimientos de tramitación de reclamaciones y de recurso, ya que podrían ser fundamentales para mitigar los riesgos para los derechos fundamentales en casos de uso concretos. Cuando el sistema de IA se utilice en el sector público, pueden contar con la participación de las partes interesadas pertinentes, como, por ejemplo, los representantes de colectivos de personas que probablemente se vean afectados por el sistema de IA. Esta parte está por desarrollar para los funcionarios públicos y, en todo caso, debería ser el legislador quien concretara este tipo de participación (considerando n.º 96).

En aplicación de esta normativa se ha previsto que la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) emita informe sobre el impacto generado por todo sistema de IA que se ponga en marcha en los Ministerios, debiendo realizar evaluaciones más precisas de impacto para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las Administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas (art. 25.b. 4.ª del *Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial*).

En definitiva, lo relevante para determinar que un sistema de IA es de alto riesgo son los efectos jurídicos que provoca en el empleado público. Si la aplicación del sistema supone la toma de decisiones que inciden de modo directo en la esfera jurídica del empleado, ampliando sus derechos, limitándolos o modificándolos, el sistema ha de someterse, como mínimo, a todas las cautelas que establece el Reglamento de Inteligencia Artificial. Sin embargo, podemos encontrarnos otros supuestos de aplicación de estos sistemas que no tengan esta condición y que faciliten la adopción de determinadas políticas de personal a partir de la valiosa información que proporcionan a la Administración. Un ejemplo de ello se encuentra en el documento elaborado por el INAP, en el Proyecto LIP 1: «IA generativa y espacios de datos», resultado de aplicar sistemas de IA a los datos que ya posee la Administración sobre sus empleados públicos y a los datos que proporcionan sus propios curriculum vitae. La explotación de todos estos datos mediante la utilización de un sistema de IA proporcionaría de forma inmediata a la Administración un conocimiento muy valioso sobre los perfiles y las cualidades principales de todo su

personal. Esta preciada información puede ser posteriormente usada de forma predictiva para poder predecir las características futuras de las plantillas, determinar las necesidades de la organización, elaborar las ofertas de empleo público que resulten adecuadas, diseñar programas de formación para cubrir las carencias formativas detectadas o para diseñar itinerarios formativos que coincidan con las necesidades de la organización, alineando los derechos y las perspectivas formativas y de carrera de sus empleados con las necesidades organizativas.

En principio, como señala el documento, este tipo de análisis no parecería afectar lo establecido por el RIA respecto a los sistemas de alto riesgo, toda vez que no se derivarían de él consecuencias que afecten a la esfera jurídica del empleado ni se vería modificado su estatus. La Administración evitaría someterse al régimen estricto de obligaciones y cautelas que establece la normativa europea para los proveedores del sistema o para los responsables del despliegue del sistema de IA. Sin embargo, si se hiciera un uso diferente del sistema de IA y pudiera ser considerado como un instrumento decisorio por implicar consecuencias jurídicas para el empleado, como puede ser, por ejemplo, un traslado de puesto de trabajo o una sanción, entonces sí se debería considerar como un sistema de alto riesgo, de acuerdo con lo que señala el Anexo III, punto 4b, del RIA²³.

3. La respuesta explícita del legislador: los derechos digitales del art. 14.j.bis del TREBEP

Los avances tecnológicos han venido a revolucionar la idea misma de la Administración como empleadora porque han supuesto un incremento notabilísimo de sus poderes de vigilancia y control digital de toda la actividad que realizan sus empleados. La legislación orgánica sobre protección de datos ha venido a cubrir una importante laguna del TREBEP en esta materia, habilitando explícitamente a la Administración para rastrear a sus empleados a través de sistemas de geolocalización, para videovigilarlos o para controlar el uso que hacen de los dispositivos digitales que pone a su disposición. Técnicamente sería posible incluso realizar un control informático de los niveles de productividad de sus empleados en tiempo real, realizar un seguimiento de sus accesos a los distintos programas



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

informáticos que utilice, acceder a sus correos electrónicos, conocer las llamadas telefónicas o incluso conocer el historial de las navegaciones por internet (Mercader Uguina, 2022). Se echa en falta que el legislador no haya reconocido explícitamente la prohibición de un uso ilegal e injustificado de estos mecanismos de control, aunque, obviamente, su utilización requiere el escrupuloso respeto a sus derechos fundamentales, en los términos expresados por la doctrina constitucional.

El TREBEP, en su redacción inicial, ya reconocía a los empleados públicos el derecho al respeto a su intimidad, a la propia imagen y a la dignidad en el trabajo (letra h) del art. 14, pero esta protección se ha considerado insuficiente para los riesgos que plantean las nuevas tecnologías. Por ello ha sido necesaria la introducción de nuevos supuestos en su letra j) bis para proteger de una forma más sólida el derecho a la intimidad, proyectado también sobre el uso de los medios digitales puestos a su disposición. Ha sido la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, la que ha configurado un nuevo marco jurídico para regular, tanto las potestades de vigilancia y control de la Administración, como los nuevos «derechos digitales» de los empleados públicos frente a las nuevas tecnologías que, en la medida en que éstas van avanzando, se quedan pobres y rezagados. Estos nuevos derechos de naturaleza digital han sido introducidos por la disposición final 14 de la Ley Orgánica, que ha introducido un nuevo marco de derechos para los empleados públicos en el entorno digital. La nueva letra j) bis del art. 14 ha añadido al listado de derechos individuales, comunes a todos los empleados públicos, el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Para no extendernos en exceso en este trabajo dejaré fuera de mi análisis el derecho a la desconexión digital y me centraré solo en el derecho a la protección de la intimidad.

Ya tenemos algunos ejemplos en los que ha sido necesario oponer el derecho fundamental a la intimidad en estos contextos laborales digitalizados.

3.1. El derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia en el lugar de trabajo y de geolocalización

Los artículos 89 y 90 de la Ley Orgánica 3/2018 reconocen a la Administración la potestad de fiscalizar al empleado público a través del uso de dispositivos de

videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo y la potestad de geolocalizar al empleado. Le habilitan expresamente para tratar las imágenes obtenidas a través de sistemas de cámaras o videocámaras «para el ejercicio de las funciones de control de los trabajadores o los empleados públicos previstas, respectivamente, en el artículo 20.3 del Estatuto de los Trabajadores y en la legislación de función pública, siempre que estas funciones se ejerzan dentro de su marco legal y con los límites inherentes al mismo». Aunque el precepto se remite expresamente a lo que diga la legislación de función pública, no existe exactamente un precepto similar al art. 20.3 del ET en el ámbito estatutario. La Administración habrá de informar con carácter previo, y de forma expresa, clara y concisa, a los trabajadores o los empleados públicos y, en su caso, a sus representantes, acerca de esta medida. Solo en el supuesto de que se haya captado la comisión flagrante de un acto ilícito se entenderá cumplido el deber de informar cuando existiese al menos el dispositivo al que se refiere el artículo 22.4 de esta Ley Orgánica, esto es, mediante la colocación de una pegatina o un dispositivo informativo en lugar suficientemente visible identificando, al menos, la existencia del tratamiento, la identidad del responsable y la posibilidad de ejercitar los derechos previstos en los artículos 15 a 22 del RGPD. Es decir, el precepto establece una regla general de información específica a los empleados públicos y una excepción en caso de flagrante actuación ilícita, en cuyo caso es suficiente con la información genérica que se establece para todas las personas en general con las mencionadas pegatinas informativas. La jurisprudencia, no obstante, ha convertido la excepción en regla general, toda vez que se apoya exclusivamente en la existencia de la pegatina para cumplir con este deber de información.

Las garantías se refuerzan en el caso de que se utilice la tecnología de la geolocalización porque la invasión de la esfera jurídica del empleado es todavía mayor. Estos sistemas permitirían constatar los lugares que se han visitado y el tiempo que el empleado público ha invertido en ello (Expósito Gázquez, 2022). En este caso se ha de informar con carácter previo y de forma expresa, clara e inequívoca a los empleados públicos y, en su caso, a sus representantes, acerca de la existencia y características de estos dispositivos, informándoles, asimismo, sobre el posible ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento y supresión. También en este supuesto el precepto vuelve a remitirse la legislación de función pública y solo permite usarla cuando «estas funciones se ejerzan dentro de su marco legal y con los límites inherentes al mismo». En el TREBEP, no obstante, no hay ninguna regulación explícita de esta importante potestad. Solo se aborda el derecho a la



intimidad del empleado. Por ello su utilización podría resultar dudosa, dado que no existiría una base legal explícita para ello. Es más, por un defecto de técnica jurídica del legislador, el art. 14.j.bis) solo se refiere explícitamente al derecho a la intimidad, cuando en este caso se ve directamente afectado también el derecho a la protección de datos. En todo caso, la utilización de estos sistemas debería responder a una causa justificada y requiere un respeto escrupuloso del principio de proporcionalidad, que exige limitar esta clase de sistemas a aquellas situaciones donde no existan medios menos invasivos, así como con los principios de minimización y limitación de la finalidad del tratamiento²⁴.

Con la utilización de estas tecnologías, no solo resulta afectado el derecho a la intimidad del art. 18.1 de la Constitución, sino también y de modo directo el derecho a la protección de datos del art. 18.4 CE que, como estableció la STC 292/2000, garantiza a las personas un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado. A pesar de ello, la doctrina del Tribunal Constitucional ha mantenido en sus últimas sentencias una postura excesivamente flexible sobre las obligaciones de información del empresario que ha supuesto una clara devaluación del derecho a la información del trabajador (Cabellos Espíñerez, 2024).

Efectivamente, en la STC 29/2013, de 11 de febrero, sobre grabaciones en la Universidad de Sevilla, consideró que era necesario informar expresamente a los trabajadores de la finalidad de control sobre el cumplimiento de las condiciones del trabajo y de que el empresario tenía las cámaras instaladas, incluso para la imposición de posibles sanciones disciplinarias. Sin embargo, cambió de criterio con la STC 39/2016, de 3 de marzo, relajando los criterios sensiblemente y considerando que bastaba con el deber de información genérico de las cámaras establecidas para la seguridad de recintos, entendiéndose que el consentimiento se entiende implícito en la propia aceptación del contrato que implica reconocimiento del poder de dirección del empresario y que esta potestad del empresario se relaciona directamente con el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) y con el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE). En este caso, la empresa había colocado el correspondiente distintivo informativo en el escaparate de la tienda donde prestaba sus servicios la trabajadora despedida, por lo que se presume que podía conocer la existencia de las cámaras y la finalidad para la que habían sido instaladas.

Esta doctrina ha sido corroborada más recientemente por la STC 119/2022, de 29 de septiembre, que avala

también la licitud de un despido ante un hecho que se calificó de irregular por la gerencia de la empresa. Se examinaron las cámaras de seguridad, que estaban instaladas en los lugares de atención al público y se verificó que se había cometido una conducta ilícita por parte de uno de los trabajadores, que había vendido un producto sin registrarlo en la caja. Los trabajadores no habían recibido información previa y expresa sobre la instalación de las cámaras y su eventual uso con fines disciplinarios. No obstante, la instalación del sistema de videovigilancia estaba advertida en un lugar visible de la empresa, mediante un distintivo que se ajustaba a la normativa vigente sobre protección de datos desde hacía más de cinco años y otro trabajador ya había sido despedido años antes por un motivo similar²⁵. Es decir, esta doctrina presume directamente el conocimiento de esta información por parte del trabajador, lo que no está amparado en la legislación orgánica, que exige determinadas condiciones para considerar válida la información: información previa, expresa, clara y concisa. Incomprensiblemente se aparta de la obligación de información específica al trabajador sobre la finalidad del tratamiento y rebaja considerablemente los estándares de protección de los derechos de los trabajadores.

En el ámbito administrativo esta misma cuestión ha sido tratada en la STS de 26 de abril de 2021, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.ª, Sentencia 557/2021, a propósito del caso de una funcionaria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) que había sido sancionada con 8 meses de suspensión de empleo y sueldo por saltarse los controles horarios, tal como había quedado acreditado en una grabación. Mediante las citadas imágenes de la videocámara se acredita la actividad desplegada por la recurrente para eludir el sistema de control horario, intentando evitar ser detectada, mediante la evasión de fichajes propios, o mediante la sustitución o suplantación de los fichajes de otro funcionario²⁶. Se plantea en la sentencia si, en el ámbito de la Administración Pública, el uso de sistemas de videovigilancia, establecidos con carácter permanente y con una finalidad general de vigilancia y seguridad, exige informar a los funcionarios de manera previa, expresa e inequívoca, sobre la finalidad de control de la actividad laboral de dicho sistema y, en su consecuencia, su posible utilización para la imposición de sanciones disciplinarias. La sentencia aplica la doctrina del Tribunal Constitucional dictada en el ámbito empresarial al ámbito de la función pública, aunque hace un importante esfuerzo por trasladar la terminología y la argumentación jurídica usada en el ámbito laboral al ámbito funcional.

Efectivamente, al ser la imagen un dato personal que identifica o hace identificable a una persona, su tra-



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

tamiento necesita una base jurídica, pero esta base no se encuentra en el consentimiento del funcionario, sino «en el contrato de trabajo y las facultades legales de control concedidas al empleador». Se deduce, en consecuencia, que para usar estos sistemas de videovigilancia no se requiere el consentimiento del funcionario, sino que la base jurídica deriva de su nombramiento²⁷. Dado que el principio de minimización del art. 5 del RGPD requiere que los datos personales tratados sean adecuados, pertinentes y limitados en relación con los fines para los que son tratados, se ha planteado si este tratamiento establecido por razones de vigilancia de seguridad del centro de trabajo puede servir para otra finalidad diferente, para ejercer la potestad disciplinaria de la Administración. La Sala ha considerado que la regla general del consentimiento para tratar datos personales como son las grabaciones encuentra como excepción la necesidad del mantenimiento y cumplimiento de la relación de servicio que se despliega sobre las obligaciones que se derivan del régimen propio de los funcionarios públicos, es decir, de una relación administrativa que exige velar por el cumplimiento de sus obligaciones, aunque teniendo siempre en cuenta la proporcionalidad. Realiza un importante esfuerzo argumental por trasladar en bloque la doctrina laboral sobre las potestades de vigilancia y supervisión del empresario al ámbito de la Administración, a pesar de que en el ámbito funcional no existe un precepto explícito como el del art. 20.3 del ET que atribuya las potestades de vigilancia y supervisión digital a la Administración y, obviamente, no resultan aplicables los derechos de libertad de empresa (art. 38 CE) y de propiedad privada (art. 33 CE) que utiliza la jurisprudencia social en este ámbito. Así, ha dicho el TS que, *«teniendo en cuenta que estamos ante una relación de especial sujeción entre el funcionario público y la Administración, y que dicha captación de imágenes no se realizó mediante la instalación de cámaras nuevas específicamente instaladas para la funcionaria recurrente, sino que la comisión de la infracción se acredita, entre otros medios, con las cámaras existentes, que ya conocía la recurrente como revela la realización de maniobras que pretenden esquivar el control de las condiciones de trabajo como el horario de cumplimiento diario. Todo ello con una potente presencia del interés general ante este tipo de conductas que además de mancillar la imagen de la Administración como organización servicial de la comunidad, su generalización afectaría al adecuado funcionamiento de la institución. De modo que la información ordinaria, por las cámaras instaladas con carácter general en el edificio para la seguridad y vigilancia, también del cumplimiento de las condiciones de trabajo, no alcanza a exigir una concreta y específica previsión sobre el posterior uso*

a los funcionarios públicos afectado, es decir, sobre la finalidad específica de su utilización, en el caso de eventuales procedimientos disciplinarios».

La misma argumentación ha utilizado la STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de febrero de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, que ha sancionado a 2 días de suspensión de empleo y sueldo por haberse ausentado del puesto de trabajo durante más de dos horas, excediéndose de la media hora de descanso. Pretendía la nulidad de la sanción basándose en que la prueba obtenida mediante videocámara —grabaciones— no puede valer como tal al no haberse informado a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) de que podía ser utilizada como prueba en los expedientes disciplinarios, vulnerando el art. 89 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre. Según la Sala, no era necesaria una advertencia específica y previa a los funcionarios del CNP para su uso a efectos disciplinarios sobre hechos acaecidos en la propia Comisaría, cuando ya los propios funcionarios conocían su existencia.

3.2. El derecho a la intimidad ante el uso de dispositivos digitales que la Administración pone a disposición de su empleado

El derecho a la intimidad se aplica también cuando la Administración ejerce sus poderes de vigilancia y supervisión accediendo a los ordenadores, tabletas, teléfonos móviles, correos electrónicos²⁸ u otros dispositivos digitales que ella mismo ha puesto a disposición de sus empleados y que debería complementarse con el derecho al secreto de las comunicaciones²⁹.

La atribución explícita de esta potestad a la Administración hemos de encontrarla en el art. 87 de la Ley Orgánica 3/2018. Permite que pueda acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a sus empleados a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y de garantizar la integridad de dichos dispositivos. En estos casos se regulan determinadas garantías. Debe establecer previamente los criterios de utilización de los dispositivos digitales respetando en todo caso los estándares mínimos de protección de su intimidad de acuerdo con los usos sociales y los derechos reconocidos constitucional y legalmente. El precepto establece limitaciones a ese poder de vigilancia para proteger la intimidad del empleado y ordena con carácter imperativo que la elaboración de los criterios de utilización de dichos medios se realice con la participación de los repre-



sentantes de los trabajadores. Esta participación es imprescindible y lógica para la validez de dichos criterios si se tiene en cuenta, como establece la STS de 6 de febrero de 2024, Sala de lo Social, Sección 1.ª, que «los dispositivos digitales del trabajador pueden ser en cualquier momento analizados, examinados, formateados y/o reseteados mediante los oportunos medios informáticos al alcance de la empresa, sin ninguna otra precisión relativa a la información del interesado o a la participación o presencia del mismo o de sus representantes». Cuando haya admitido su uso para fines privados, el acceso al dispositivo digital requiere que se especifiquen de modo preciso los usos autorizados, que establezcan garantías para preservar la intimidad de los empleados, tales como, en su caso, la determinación de los períodos en que los dispositivos podrán utilizarse para fines privados y, asimismo, que se informe a los empleados de estos criterios de utilización.

Sobre algunas de estas cuestiones se ha pronunciado ya la jurisprudencia. En la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2024, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.ª, el acceso al ordenador del funcionario se ha utilizado para fines disciplinarios y se ha traducido en la suspensión de empleo y sueldo durante diez meses de un funcionario de la AEAT que había cometido numerosas infracciones administrativas que la Administración pudo comprobar tras analizar su ordenador. Recuerda la Sala que no existe un derecho omnímodo a la intimidad respecto a los datos contenidos en los equipos informáticos que son puestos a disposición del funcionario por la Administración, sino que este derecho es instrumental para la realización de las actividades propias del cargo. Por ello, si existe la sospecha de una utilización indebida de los equipos informáticos, en actuaciones que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa, como ha sido el caso, es procedente el acceso a dichos equipos para garantizar la prueba necesaria sobre las actuaciones del funcionario. En este caso existía una Instrucción interna de la Administración que advertía de los usos del ordenador y de la posibilidad de ser inspeccionados y de que sus resultados pudieran incorporarse a un expediente disciplinario o aportarse a un procedimiento judicial.

En un sentido similar podemos traer a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, que ha determinado, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, si el acceso a los contenidos de los ordenadores u otros medios informáticos vulnera el artículo 18.4 de la Constitución. Se declara ilícita la prueba aportada por el ayuntamiento de Algemés para sancionar a su funcionaria, la tesorera del ayuntamiento. Aparecieron unos documentos en

la impresora y en la memoria del escáner que podrían suponer que la funcionaria realizaba actividades profesionales para una empresa privada dentro de la jornada de trabajo, que ni tenían nada que ver con sus funciones de tesorera ni resultaban compatibles con ellas. La alcaldesa ordenó al departamento de informática que investigara los documentos del ordenador personal de trabajo para aclarar esos hechos. El informático, sin necesidad de acudir físicamente al ordenador con clave como administrador, inspeccionó su ordenador y copió varias carpetas de documentos personales sobre actividades privadas que se grabaron en un DVD, en las que aparecía que, efectivamente, estaba trabajando para otra empresa privada, pero también se había hecho copia de datos personales especialmente sensibles y datos de salud.

La actuación del ayuntamiento se hizo sin respetar los derechos de sus empleados y su expectativa razonable de privacidad. En este caso el ayuntamiento no había informado previamente a los empleados de la utilización de los equipos informáticos, con la advertencia de la existencia de medidas de control o supervisión del ordenador sobre las comunicaciones de los empleados. Además, tampoco existió proporcionalidad en el acceso, pues el ayuntamiento accedió a todas las carpetas y archivos sin discriminar su contenido, de una forma especialmente invasiva, afectando a datos de salud y a otros documentos privados de la reclamante. Dirá el Tribunal que, el hecho de que la relación estatutaria sitúe al funcionario en una posición de sujeción especial, delimitada y regida por su específica regulación, no excluye ni impide que se dicten instrucciones dirigidas a los empleados públicos en las que se concrete en qué consiste el uso adecuado de los medios informáticos, así como el alcance del control que puede efectuarse sobre ellos. Lo que está en juego, no es, o no solamente, la utilización adecuada de los medios informáticos, sino la posibilidad de ejercer un control de dichos medios y su compatibilidad con los derechos del funcionario y su expectativa razonable de privacidad. Ante estas circunstancias y su correspondiente denuncia, la Agencia Española de Protección de Datos, aplicando el art. 77 de la Ley Orgánica, declaró que el ayuntamiento de Algemés había infringido su artículo 6.1, que exige contar con el consentimiento inequívoco del afectado para el tratamiento de sus datos de carácter personal.

Esta doctrina ha sido confirmada por la STS de 7 de octubre de 2024, Sala contencioso-administrativa, Sección 3.ª, (rec.6949/2022), que toma directamente como referencia la interpretación realizada por la STS, Sala de lo Social, de 8 de febrero de 2018 (Rec. 1121/2015) y su análisis sobre la «expectativa de privacidad» para el tratamiento de los datos personales que supone el ac-



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

ceso al ordenador de un empleado público. La sentencia es importante porque aplica directamente la doctrina de la sentencia del TEDH en el asunto Barbulescu 2, de 5 de septiembre de 2017, al ámbito del empleo público y porque analiza el art. 14, j) bis del TREBEP, trasladando la doctrina generada en el ámbito laboral al ámbito de la Administración pública, rechazando la tesis planteada por el ayuntamiento sobre la inexistencia de una expectativa de privacidad del funcionario, en virtud de la existencia de una especial relación de sujeción entre la funcionaria y la Administración y en la especial naturaleza del ordenador y de la impresora como bienes de dominio público.

Aclara que la relación de sujeción especial entre el funcionario y la Administración implica una situación de dependencia mayor que la que se produce en las relaciones de sujeción general, pero no llega a la exclusión de un derecho fundamental que no encuentra fundamento legal por la naturaleza jurídica pública del Ayuntamiento actuante, pues los principios generales del derecho de protección de datos son aplicables tanto a entidades públicas como privadas aunque en algunos supuestos la normativa pública pueda influir en el tratamiento llevado a cabo. Las particularidades de ser una Administración Pública, que las hay, se refieren fundamentalmente a la no imposición de sanción al Ayuntamiento por las vulneraciones a la normativa de protección de datos, pero el hecho de que el sujeto infractor sea una Administración Pública no lleva, en lo que aquí atañe, a la desaparición del derecho fundamental del artículo 18 CE o del artículo 8 de la Carta Europea de Derechos Humanos.

3.3. La problemática utilización de tecnologías de identificación biométrica para el control de presencia en el puesto de trabajo

La tecnología permite que la Administración pueda utilizar datos biométricos para controlar a sus empleados³⁰. En concreto, entre otras posibilidades, puede utilizar el uso de dispositivos de reconocimiento facial y/o huella dactilar con la finalidad de efectuar un control del cumplimiento de horarios y de la jornada laboral del personal, toda vez que, en ocasiones, la utilización de una tarjeta personal e intransferible para el fichaje no garantiza suficientemente el control, pues no hay manera de comprobar que ésta se utiliza de forma adecuada y unipersonal. El control biométrico permite una acreditación fidedigna de la presencia de personal en su puesto de trabajo, los días y horas que corresponden según su calendario de trabajo, toda vez que este dato personal constituye un identificador único. Desde esta perspectiva, evita el riesgo de

suplantación del funcionario. Ahora bien, su utilización plantea importantes riesgos e implica un tratamiento de datos personales que impacta de modo directo en el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos del empleado. La utilización de tecnologías biométricas de identificación y autenticación en el control de presencia supone un tratamiento de alto riesgo que incluye categorías especiales de datos.

Los datos biométricos, efectivamente, son una categoría especial de datos personales que van dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física. A diferencia de lo que ocurre con las fotos, por ejemplo, los datos biométricos se almacenan en forma de una plantilla o patrón biométrico. Una plantilla biométrica es una forma de escritura de una característica biométrica humana, como un rostro o una huella dactilar, de manera que sea interpretable por una máquina de forma eficiente y eficaz para un propósito o propósitos determinados. La plantilla biométrica, tal como aclara la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) no está orientada a ser interpretada por una persona, como una fotografía, sino que está orientada a ser tratada en un proceso automatizado por una máquina³¹. Dados los problemas que presentan estos datos biométricos, esta guía ha mantenido una postura muy cautelosa y restrictiva de su utilización, siguiendo las Directrices 05/2022 del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), sobre el uso de reconocimiento facial en el ámbito de las fuerzas de orden público, Versión 2.0, elaboradas el 26 de abril de 2023.

Los datos biométricos constituyen una «categoría especial» de datos y, por ello, gozan de una especial protección, que es superior a la de otros datos personales. Esta especial categoría de datos se caracteriza porque su tratamiento debe considerarse, en principio, prohibido conforme a lo dispuesto en el artículo 9.1 del RGPD. No obstante, este mismo precepto admite varias excepciones. Entre otras, y en lo que en este punto nos interesa, permitiría la posibilidad de tratar este tipo de datos biométricos y, en consecuencia, que la Administración utilizara esta tecnología para controlar la jornada y la presencia de los empleados públicos, si el interesado da su consentimiento explícito y si este control es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado. De la misma manera, las letras b) y c) del artículo 6 del RGPD prevén que el tratamiento de datos pueda ser



lícito si es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o cuando dicho tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, aunque para hacer este análisis es preciso que se haya levantado previamente la prohibición del tratamiento de categorías especiales de datos personales pues, si no es así, ya habría una condición que invalidaría el tratamiento y carecería de sentido analizar las bases jurídicas previstas en el art. 6.1 del RGPD.

La posibilidad de que la Administración controle la presencia de sus empleados públicos en sus puestos de trabajo a través de sistemas de identificación biométrica ya se ha planteado en algunos ayuntamientos y ha ocasionado un importante debate sobre la legitimación de la Administración para la utilización de esta tecnología. Así se aprecia, por ejemplo, en el *Dictamen 1/2023, de 28 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía* y en el *Dictamen 2/2022, de 2 de febrero, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos*³², que se han pronunciado sobre el tratamiento de categorías especiales de datos biométricos mediante el uso de dispositivos de reconocimiento facial y/o huella dactilar para el control horario del personal de los ayuntamientos. La propia AEPD ha cambiado su criterio sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos³³. Para usar estas tecnologías, no solo es necesario que exista una circunstancia que levante la prohibición de su tratamiento, sino que además debe existir una circunstancia que lo legitime y tiene que respetarse el principio de proporcionalidad³⁴, en su triple contenido (necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto). Es necesario justificar la necesidad de un tratamiento adicional de datos cuando las mismas finalidades se han estado alcanzando y se pueden alcanzar con otro tipo de implementación del tratamiento de registro de jornada equivalente y menos intrusivo en los derechos fundamentales del empleado y, en todo caso, requiere superar favorablemente una Evaluación de Impacto para la Protección de Datos (EIPD).

Ambos dictámenes llegan a la conclusión de que la utilización del control biométrico no puede ampararse ni en el consentimiento del empleado público ni en la existencia de una obligación legal de carácter laboral, aunque dejan un importante —y preocupante— margen de actuación a la negociación colectiva. En cualquier caso, antes de la eventual implantación de un sistema de este tipo, es imprescindible realizar una evaluación del impacto sobre la protección de datos para determinar la licitud y la proporcionalidad, fijar las garantías que sean necesarias y analizar la existencia de alternativas menos intrusivas en los derechos fundamentales de los empleados públicos.

En ambos dictámenes se considera que la base legal de este tipo de tratamiento de datos que constituye la biometría no puede ampararse en la causa prevista en el art. 9.2.a) del RGPD, esto es, en el consentimiento explícito del empleado público, en virtud del desequilibrio entre dicho interesado y la Administración Pública responsable del tratamiento³⁵. En el ámbito de las relaciones laborales es muy difícil que pueda darse válida y legítimamente un consentimiento del empleado para que la Administración pueda tratar sus datos, no solo por la condición de autoridad que tiene la Administración, sino también por el desequilibrio que existe en las relaciones entre empleador y empleado (considerando n.º 43 del RGPD). Se ha considerado que no es probable que el interesado pueda negar al empleador el consentimiento para el tratamiento de datos sin experimentar temor o riesgo real de que su negativa produzca efectos perjudiciales ni que pueda responder libremente a una solicitud de consentimiento del empleador para, por ejemplo, activar sistemas de vigilancia por cámara en el lugar de trabajo, sin sentirse presionado a dar su consentimiento. Por ello, se ha entendido que, como regla general, en la mayoría de los tratamientos de datos que se dan en el ámbito de las relaciones laborales, la base jurídica no puede y no debe ser el consentimiento de los trabajadores debido a la naturaleza de la relación entre empleador y empleado. Así, por ejemplo, si el empleador pretendiera utilizar la tecnología de identificación biométrica para controlar la jornada, solo se consideraría que el consentimiento es libre si el empleado dispone de una alternativa para cumplir con el control horario y es él mismo quien elige voluntariamente y presta su consentimiento al tratamiento de sus datos biométricos.

Fuera de estos supuestos, tampoco podría ampararse en la circunstancia prevista en el artículo 9.2 b) del RGPD, que permitiría usar esta tecnología si es necesaria para el cumplimiento de obligaciones en el ámbito del Derecho laboral, aunque solo en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado. Aunque esta excepción se refiere al expresamente al ámbito del «Derecho Laboral», ha de incluirse también el régimen estatutario funcionarial, tal como interpretó la propia Agencia Española de Protección de Datos en el informe de su Gabinete Jurídico 2/2022, en el que señaló que, aunque la función pública no se rige, en puridad, por normas laborales sino por el derecho administrativo estatutario de los funcionarios públicos, la interpretación que de ella se deriva, comparte, en términos generales, la misma naturaleza jurídica.



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

En el caso español no existe ninguna norma legal que contenga tal obligación ni autorice a la utilización de sistemas biométricos en la Administración ni en el TREBEP ni en los artículos 87 y siguientes de la Ley Orgánica 3/2018. Y ello porque no existe una norma con rango de Ley Orgánica que atribuya tal potestad a la Administración, en los términos de previsibilidad y certeza que ya estableció la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2019, de 22 de mayo. En dicho pronunciamiento clarificó el Tribunal que la norma legal que pretenda limitar derechos fundamentales debe reunir todas las características indispensables como garantía de la seguridad jurídica, expresando todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención, de forma que las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad.

Además, el régimen legal de la jornada de los trabajadores es distinto del de los funcionarios públicos. El art. 34.9 del ET obliga a la empresa a garantizar el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora y remite directamente a la negociación colectiva para que organice y documente este registro de jornada, que debe conservarse durante 4 años y permanecer a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, el art. 47 del TREBEP no contiene una obligación similar ni tampoco existe un precepto expreso habilitante como el establecido en el art. 20.3 del ET que atribuya expresamente las potestades de supervisión y control a la Administración, aunque sí posee la potestad disciplinaria. El código de conducta regulado en el art. 54 del TREBEP establece la obligación de desempeñar las tareas correspondientes al puesto de trabajo de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos y constituyen una falta grave las acciones u omisiones del funcionario dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo (art. 7.1.p) del *Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado*). De este marco jurídico puede derivarse implícitamente la potestad de supervisión y control del cumplimiento de horarios y jornadas, pero no se deriva en modo alguno ninguna habilitación legal para que pueda usar sistemas de control biométrico.

Además, el marco jurídico y el papel de la negociación colectiva en este ámbito difieren notablemente en virtud de la naturaleza laboral o funcional del vínculo que une al empleado público con su Admi-

nistración. Los Dictámenes, en este sentido, realizan una afirmación que, a mi juicio resulta bastante dudosa y preocupante, al menos cuando se aplica al ámbito funcional. Realizando una interpretación literal de la mención que realiza el art. 9.2.b) del RGPD a los convenios colectivos, deducen que, a falta de tal previsión legal, la referida autorización o habilitación podría preverse en los convenios colectivos para el personal laboral y en los acuerdos sobre condiciones de trabajo del personal funcionario en el marco de la negociación colectiva con los requisitos previstos para su eficacia. Ahora bien, esta remisión debe realizarse, en todo caso, teniendo en cuenta el régimen particular —y diferenciado del laboral— que tiene la negociación colectiva funcional.

A mi juicio, es impensable que los pactos o los acuerdos funcionariales, como fruto de la negociación, puedan contener semejante habilitación que, en todo caso, supondría una limitación de derechos sin que exista una previa ley habilitante. Existe una reserva de ley para el régimen de los funcionarios públicos (art. 103.3 CE), pero, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la negociación colectiva privada, la ley no funciona como una plataforma de mínimos que pueda ser mejorable en virtud de lo negociado con los sindicatos funcionariales. Los acuerdos funcionariales solo pueden adoptarse estrictamente sobre el listado de materias que prevé el art. 37.1 del TREBEP, cuya letra m) obliga a la Administración a negociar, en su ámbito respectivo y en relación estrictamente con sus competencias, el calendario laboral, los horarios y las jornadas. Ahora bien, de esta mención a la jornada y al horario no se deduce, en modo alguno, una habilitación explícita para negociar sobre el establecimiento de un sistema de control que impacta de un modo tan importante sobre los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, tal como sucede con los sistemas de control biométrico. De haberlo querido el legislador lo debería haber contemplado expresamente y en una norma con rango de Ley Orgánica (STC 76/2019, de 22 de mayo y STC 136/2024, de 5 de noviembre). No interpretarlo así sería una burla a la reserva de ley y a las notas de previsibilidad y certeza que ha de tener cualquier injerencia en un derecho fundamental, lo que sirve, no solo para el gobierno y la Administración, sino también, obviamente, para los sindicatos funcionariales que negocian con la Administración.

Todos estos documentos, por lo demás, también alertan de los riesgos que puede conllevar la generalización de estos sistemas de control biométrico, pues, cuanto mayor sea el número de sistemas de identificación que se usan, mayor es el riesgo de que este dato pueda acabar siendo utilizado de forma inadecuada y dando lugar a un riesgo de usurpación o su-



plantación de identidad. Este riesgo puede incrementarse claramente en función de cuál sea la tecnología empleada y del tratamiento que se dé a los datos biométricos en bruto u originales. Dado el carácter personal y único de los datos biométricos, estos datos no son modificables, a diferencia de una contraseña, por lo que, en caso de pérdida no pueden cambiarse, por lo que un fallo de seguridad o una eventual pérdida de confidencialidad de estos datos podría permitir la suplantación. Asimismo, una vez recogidos estos datos para controlar la presencia no es del todo improbable que pudieran ser utilizados para otras finalidades como para el control de acceso a ciertos espacios o recursos de la propia entidad o incluso para la evaluación de rendimiento laboral³⁶.

4. El problema de una universalización de derechos para funcionarios y laborales a dos velocidades

La equiparación de los derechos y del régimen jurídico de los funcionarios y los laborales quedó plasmada con claridad en el artículo 87.1 de la Ley Orgánica 3/2018, según el cual «*Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la protección de su intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por su empleador*» (STS de 7 de octubre de 2024). Tanto el art. 14.j.bis) del TREBEP como el art. 20 bis. del ET tienen el mismo contenido y garantizan el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización. Asimismo, el legislador orgánico ha establecido también el mismo régimen jurídico igualitario en cuanto a las potestades de vigilancia y supervisión tecnológica de la Administración.

El legislador ha consagrado lo que ya había sido recogido por la jurisprudencia contenciosa, que se había remitido en bloque a la doctrina constitucional y a la jurisprudencia social a la hora de analizar la limitación de los derechos fundamentales de los funcionarios en el ámbito estatutario. Sin embargo, este intento de trasvase automático de la doctrina laboral al ámbito funcionarial planteaba algunos problemas importantes para la configuración teórica del modelo. Desde la STC 39/2016, de 3 de marzo, el Tribunal ha explicado los poderes de dirección del empresario del art. 20 del ET como una manifestación del derecho

constitucional a la libertad de empresa consagrado en el art. 38 de la Constitución y del derecho a la propiedad privada que recoge el art. 33 del texto constitucional. La sentencia contó con varios votos particulares por entender que esta interpretación supone un retroceso en la protección de los derechos fundamentales de las personas que prestan un trabajo asalariado. Critican que la Sala haya construido una colisión de derechos ficticia al atribuirle a este precepto una conexión con los arts. 33 y 38 CE para deducir, a continuación, un conflicto de intereses entre derechos fundamentales y otros derechos y bienes constitucionales también merecedores de tutela que, en consecuencia, ha de resolverse con la técnica de la ponderación entre derechos y el principio de proporcionalidad. Esta concepción acaba convirtiendo las facultades de vigilancia y control empresarial del art. 20 del ET en una fuente constitucional cuando, en realidad, no es sino una mera regla jurídica rectora de la relación contractual.

Por ello, no es de extrañar que en la configuración de estos poderes de vigilancia en el ámbito de la función pública encontremos algunos problemas jurídicos para la asunción automática del modelo, toda vez que en el TREBEP ni existe un precepto similar que atribuya esos poderes explícitos a la Administración ni se pueden invocar los artículos 33 y 38 de la Constitución para justificar estas facultades de vigilancia de la Administración.

En todo caso, a pesar de esta pretensión de unificar el régimen de los derechos, la construcción jurídica realizada en el TREBEP para sus funcionarios es más pobre que la aplicable en relación con sus empleados laborales, lo que hoy en día no tiene mucho sentido. Así, para el ámbito laboral hay que tener en cuenta el derecho a la información algorítmica que establece la *Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales*, que ha modificado el art. 64 del Estatuto de los Trabajadores y ha añadido el derecho del comité de empresa a ser informado por el empresario de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles. Sin embargo, no existe una previsión similar para los algoritmos que pudieran afectar a los funcionarios públicos, lo que supone una quiebra importante del principio de universalidad del régimen jurídico. Tal vez debería plantearse el legislador básico estatutario añadir una nueva letra en el listado de funciones que establece



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

el art. 40.1 del TREBEP para establecer un derecho similar para los delegados de personal y para las juntas de personal en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Lo mismo sucede con el papel de la negociación colectiva en cuanto a la protección «digital» de los funcionarios. Aunque el reconocimiento de derechos en el entorno digital se caracteriza por su universalidad y carácter unitario, puede haber importantes diferencias en su configuración jurídica final en virtud del papel que puede jugar la negociación colectiva en este ámbito. El legislador se ha olvidado por completo de los funcionarios públicos en este punto. El art. 91 de la Ley orgánica 3/2018 nos describe el sistema de protección digital de los empleados reenviando directamente a los convenios colectivos, que pueden establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral. Aunque literalmente se refiere solo a los convenios colectivos, puede interpretarse que este mismo llamamiento puede ser realizado a los Acuerdos y Pactos funcionariales para la protección de los derechos digitales de los funcionarios públicos. No obstante, y si esto es así porque resulta la interpretación teleológica más razonable, no hubiera estado de más que el propio legislador orgánico se hubiera remitido directamente a la realidad funcionarial, toda vez que en el ámbito de la función pública la ley, al menos tradicionalmente, no ha actuado nunca como un mínimo de protección que pueda ser mejorado y ampliado para los funcionarios públicos a través de la negociación colectiva con los sindicatos funcionariales. Posiblemente debería incluirse el listado de materias sobre las que es precisa la negociación colectiva para incluir una nueva letra en el art. 37.1 del TREBEP para referirse a las propuestas sobre derechos digitales en el entorno laboral.

5. La complejidad de un régimen jurídico fragmentado y desfasado

Puede decirse que la respuesta de nuestro ordenamiento jurídico a las transformaciones digitales en el ámbito de la Administración ha sido tardía, escasa y está fragmentada en varios ordenamientos, lo que nos aboca a un escenario de inseguridad jurídica. La composición del régimen de derechos del empleado público se asimila hoy en día a un complejo puzzle en

el que la primera y más esencial pieza es, sin duda, el art. 14.j.bis) del TREBEP, que reconoce expresamente el derecho de todos los empleados públicos a la intimidad frente al uso por parte de la Administración de estos sistemas tecnológicos. Sin embargo, dicha pieza del puzzle ha de ser completada forzosamente con los distintos preceptos de la Ley orgánica 3/2018, que es la que atribuye expresamente las potestades de vigilancia y supervisión digital a la Administración y establece un mínimo marco de garantías que, en cualquier caso, podrían ser completadas a través de la negociación colectiva funcionarial (previa intervención del legislador de función pública, a mi juicio).

Otra pieza importante del puzzle es el art. 23.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que hace referencia a algunos aspectos esenciales que ha de tener en cuenta la Administración cuando use algoritmos para la toma de decisiones. La ley se aplica a la Inteligencia Artificial y a la gestión masiva de datos (art. 3.1.o) y remite, con carácter general, a la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, a la Carta de Derechos Digitales y a las iniciativas europeas sobre esta materia. No obstante, a mi juicio, con ser un avance notable, sigue presentando algunas carencias. No se pronuncia con el suficiente carácter imperativo ni consagra explícitamente derechos a favor de los ciudadanos, sino que tiene un marcado carácter programático y abstracto a la hora de fijar obligaciones jurídicamente exigibles.

Efectivamente, al referirse a la IA y a los mecanismos de toma de decisión automatizados, señala que, las Administraciones públicas «favorecerán» la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las Administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio. Para lograr este fin, se «promoverá» la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio. Asimismo, en su apartado segundo señala que «las administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos» (Lertxundi Lertxundi, 2020).

Es decir, desde el punto de vista de la técnica jurídica utilizada en la redacción de este precepto, solo remotamente podemos intuir que el legislador se está refiriendo a un eventual derecho a la información algorítmica y al derecho a la no discriminación algorítmica, evitando los sesgos. Y ello porque no aparecen



formulados directamente y de forma imperativa como derechos que tengan como correlato la correspondiente obligación para la Administración jurídicamente exigible ante un juez. No se utilizan tiempos verbales imperativos. Simplemente se recoge el compromiso de la Administración de «favorecer» y «priorizar» la transparencia en el uso de algoritmos y en la utilización de criterios de minimización de sesgos, y solo cuando ello sea técnicamente posible. Es decir, ampara al legislador la posibilidad de que técnicamente ello no sea factible y que, a pesar de ello, pueda usar estos sistemas de IA. La solución, pues, es muy poco satisfactoria desde una perspectiva de respeto a los derechos fundamentales de los empleados públicos. El uso imperativo, en forma de obligación, solo se utiliza en su apartado tercero cuando se hace referencia a la obligación de la Administración de promover el uso de una Inteligencia Artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales, siguiendo especialmente las recomendaciones de la Unión Europea en este sentido. Una fórmula muy bonita, pero que puede quedar vacía de contenido si no va acompañada de las correspondientes garantías.

El marco quedaría incompleto si no se tiene también en cuenta como otra pieza más de este complejo puzzle la normativa autonómica, que también aporta algunas novedades de interés en esta materia, tanto desde la legislación aplicable a la IA como desde la legislación sobre transparencia y buen gobierno. Ello se puede traducir en marcos jurídicos diferentes para el funcionario público, dependiendo de la comunidad autónoma en la que preste sus servicios. Así, por ejemplo, podemos traer a colación la regulación extremeña que afectaría a sus empleados públicos. El art. 11 del *Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura*, regula específicamente los sistemas de inteligencia artificial en la toma de decisiones y habilita de forma expresa a la Administración autonómica extremeña para que pueda adoptar actos administrativos mediante sistemas de inteligencia artificial. Pues bien, remite directamente a que dichas decisiones se dicten «de acuerdo con los derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, descritos en la Carta de Derechos Digitales del Gobierno de España y la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01)». Es decir, el contenido programático de la Carta de Derechos Digitales parece asumir directamente carácter normativo con esta disposición del legislador autonómico. Asimismo, además de los requisitos generales previstos en el art. 41 de la Ley 40/2015, parece reconocer un eventual derecho a la transparencia y a la información al referirse a la necesidad de que se dé «la debida publicidad del mecanismo de decisión, de las

prioridades asignadas en el procedimiento de evaluación y de la toma de decisiones, así como de todos los datos que puedan impactar en su contenido».

En otras ocasiones, la regulación de los derechos sobre esta materia se aborda desde el punto de vista de la transparencia y buen gobierno. Así sucede, por ejemplo, con los principios de transparencia y explicabilidad a los que se refiere la letra l) del art. 16 de la *Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana*, que ha considerado el derecho a la información como «información de relevancia jurídica» e efectos de imponer obligaciones de publicidad activa a dicha Administración. En consecuencia, obliga a la Administración a publicar la relación de sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo de acuerdo con el reglamento de inteligencia artificial que desarrollen o implanten. Asimismo, deben incluir la relación de sistemas automatizados y sistemas de inteligencia artificial de uso general cuyo empleo impacte de manera significativa en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos. La información que debe facilitar la Administración debe incluir la descripción, en un lenguaje claro y sencillo, del diseño, funcionamiento y lógica del sistema, su finalidad, su incidencia en las decisiones públicas, el nivel de riesgo que implica, la importancia y consecuencias previstas para la ciudadanía, el punto de contacto al que poder dirigirse, y en su caso, el órgano u órganos competentes a efectos de impugnación.

Todo ello, claro está, teniendo en cuenta directamente el régimen protector de los derechos digitales que establece el Reglamento general de protección de datos de 2016, pues no hemos de olvidar que los sistemas de IA se nutren de datos y que, al utilizarlos para el diseño o despliegue de la IA, se ha de respetar escrupulosamente su régimen jurídico³⁷. Y, obviamente, el operador jurídico también ha de aplicar el Reglamento de Inteligencia Artificial de 13 de junio de 2024 que, tal como proclama, la IA debe ser una tecnología centrada en el ser humano. Aunque se trata de una herramienta que está pensada y regulada para favorecer el mercado, debe ser al mismo tiempo una herramienta para las personas y tener por objetivo último aumentar el bienestar humano, garantizando un elevado nivel de protección de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La normativa europea sobre datos, como reconoce el reglamento, garantiza la vida privada, la confidencialidad de las comunicaciones y establece condiciones para cualquier almacenamiento de datos personales y no personales en los equipos terminales y el acceso desde estos. Todo ello nos sitúa ante un marco ciertamente complejo para determinar el nivel concreto de protección de los derechos del em-



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

pleado público y ante un escenario de inseguridad jurídica, tanto para los empleados como para los responsables de recursos humanos. Sería necesario clarificar dicho escenario y, tal vez, incorporar expresamente en el texto de la ley algunas de las garantías que ha incorporado la jurisprudencia, siguiendo la línea marcada por la STS de 29 de septiembre de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, núm. 1207/2023, que ha extendido la doctrina sobre la solicitud de autorización judicial para la entrada y registro de un domicilio constitucionalmente protegido también para el acceso al contenido almacenado en un ordenador personal sin el consentimiento de su dueño, exigiendo el escrupuloso cumplimiento de los requisitos de adecuación, necesidad y proporcionalidad en tanto que su finalidad es acotar y controlar, como limitaciones, la invasión de un derecho fundamental.

6. A modo de conclusión: sobre la necesidad de repensar y fortalecer el marco de derechos digitales

Frente a los retos y riesgos que plantean estas nuevas realidades tecnológicas en la gestión del empleo público, especialmente los sistemas de IA, es preciso reflexionar y repensar cómo pueden impactar en los derechos de los empleados públicos para establecer los adecuados mecanismos de protección, ya sea adaptando los derechos fundamentales a los nuevos escenarios, ya sea creando nuevos derechos que fortalezcan su posición jurídica. Es claro que las personas afectadas por la utilización de estos sistemas de IA deben seguir disfrutando de todos sus derechos fundamentales y de los derechos y garantías que les confiere la normativa sobre protección de datos, incluidos los derechos relacionados con las decisiones individuales totalmente automatizadas a las que se refiere el art. 22 del RGPD. Como reconoce el propio RIA, el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales debe garantizarse a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema de IA (considerando número 69).

A fin de proteger los derechos de los empleados públicos frente a la discriminación que podría provocar el sesgo de los sistemas de IA, se establecen determinadas obligaciones de transparencia para los proveedores de estos sistemas y para los responsables de su despliegue, con la intención de poder garantizar la detección y corrección de los sesgos asociados a los sis-

temas de IA de alto riesgo. Es necesario garantizar la trazabilidad de los sistemas de IA de alto riesgo, para vigilar su funcionamiento y esencial disponer de información comprensible sobre el modo en que se han desarrollado y sobre su funcionamiento durante toda su vida útil (considerando n.º 71). Dicha información debe incluir las características generales, las capacidades y las limitaciones del sistema y los algoritmos, datos y procesos de entrenamiento, prueba y validación empleados, así como documentación sobre el sistema de gestión de riesgos pertinente, elaborada de manera clara y completa. Posiblemente habría que dar un paso más en la construcción de un nuevo marco jurídico de derechos digitales para los empleados públicos, de modo que todas estas obligaciones puedan tener su correlato en el reconocimiento de un nuevo derecho a la información algorítmica, no solo para los representantes legales de los empleados, sino también para ellos. La normativa laboral solo ha reconocido este derecho para los miembros del comité de empresa.

De la mera lectura de los distintos considerandos del reglamento se podría deducir también la necesidad de garantizar otros derechos nuevos, como el derecho a la supervisión humana, el derecho a la participación en la instauración de estos sistemas por parte de los representantes legales de los empleados públicos, el derecho a la alfabetización en IA o el derecho a la no discriminación algorítmica. Del art. 22 del RGPD se derivaría el derecho del empleado público a no ser objeto de una decisión automatizada cuando dicha decisión le vaya a afectar, lo que podría reformularse expresamente en el derecho a la reserva funcional o a la reserva de humanidad en las decisiones de gestión de personal que afecten a sus condiciones de trabajo o a su vínculo con la Administración. Se ha considerado que la IA debe desarrollarse y utilizarse para mejorar la autonomía humana y la toma de decisiones, en lugar de reemplazar o influir indebidamente en el juicio humano.

En todo caso, existen distintos documentos que pueden inspirar la labor del legislador en este punto. En el ámbito europeo es destacable la *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital* del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 23 de enero de 2023, (C 23/01), que pretende establecer el marco integral que ha de guiar estos procesos de transformación digital, que han de estar basados en los valores europeos y en los derechos fundamentales de la UE, situando a las personas en el centro y reafirmando los derechos humanos universales. Resalta la necesidad de promover que los sistemas de IA sean fiables y éticos, que respondan a un nivel adecuado de transparencia en el uso de los algoritmos y de la inteligencia, así como la necesidad de garanti-



zar que las personas estén informadas y capacitadas para utilizarlos cuando interactúen con ellos. Se mencionan determinados derechos fundamentales que tienen también repercusión específica en el ámbito de las relaciones laborales entre la Administración y sus empleados, especialmente cuando se ponen a su disposición el uso de herramientas tecnológicas o se utilizan dispositivos de videovigilancia o de grabación de sonidos para controlar la actividad laboral del empleado público, garantizando el derecho de toda persona a la confidencialidad de sus comunicaciones y de la información contenida en sus dispositivos electrónicos, y a no ser objeto de vigilancia en línea y seguimiento generalizado ilegal ni de medidas de interceptación.

Aunque dicho documento solo tiene carácter declarativo, establece los objetivos que han de conseguirse, que deberán traducirse en una pléyade de derechos de naturaleza digital para todos los trabajadores y, por tanto, también para los empleados públicos. Se insiste en el derecho a la formación digital y al reciclaje profesional, el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, justas, saludables y seguras, así como a una protección adecuada en el entorno digital. La declaración contiene el compromiso de garantizar que el uso de la inteligencia artificial en el lugar de trabajo sea transparente y siga un enfoque basado en los riesgos, garantizando que las decisiones importantes que afecten a los trabajadores cuenten con supervisión humana y que, en general, se les informe de que están interactuando con sistemas de inteligencia artificial.

En el mismo sentido hemos de tener en cuenta la Carta de Derechos Digitales, que ha de servir de guía para la implantación y desarrollo de este nuevo marco de derechos del empleado público. Como se ha dicho, representa un buen punto de partida para reconfigurar, adecuar y generar las facultades que el personal empleado público necesita para preservar sus derechos fundamentales en el marco de la sociedad digital (Expósito Gázquez, 2022). Aunque no es un reglamento ni tiene carácter normativo, establece el marco de referencia que han de tener en cuenta los poderes públicos para hacer frente al reto que supone la IA. Fue aprobada por el Consejo de Ministros en el año 2021 como la medida n.º 28 de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial para crear confianza en los ciudadanos sobre la utilización de la IA y con la intención de establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social.

Ha sido configurada como un marco dinámico y humanista que permita garantizar la protección de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía en el ámbito digital. Con ella se identifican un conjunto de principios fundamentales que deben inspirar la producción normativa para adaptarla a las nuevas situa-

ciones y circunstancias del ámbito digital y, en particular, las relativas a la extensión de la IA. Aunque dicha Carta carece de valor normativo directo para reconocer derechos a los empleados públicos e imponer las correlativas obligaciones a la Administración, debe ser tomada también como un importante marco de referencia porque se ha elaborado precisamente para crear un marco adecuado para el desarrollo tecnológico.

El punto 4 de la Carta regula los derechos en el ámbito laboral, garantizando la dignidad y los derechos fundamentales de las personas trabajadoras en los entornos digitales. A partir de este reconocimiento general, garantiza a las personas trabajadoras, tanto del sector privado como del sector público, un importante listado de derechos, aunque siempre con «arreglo a la normativa vigente», lo que requeriría para su desarrollo la correspondiente intervención por parte del legislador básico, al ser esta intervención requisito imprescindible para la igualdad de estos derechos básicos de todos los empleados públicos en todo el territorio nacional y con total independencia del ámbito territorial de la Administración en la que presten sus servicios.

En este sentido, es resaltable que la Carta pretenda poner límites a las facultades de vigilancia y supervisión digital, toda vez que hace referencia a un «uso lícito, leal, proporcionado y transparente de los controles empresariales digitales». Debería insistirse también en que este uso debería ser justificado.

Con mejor técnica jurídica que la empleada en el art. 14.j.bis) del TREBEP reproduce aquellos derechos y mejora el ámbito objetivo y subjetivo de la protección, al mencionar explícitamente otros derechos fundamentales que se ven directamente afectados por estas tecnologías, además del derecho a la intimidad. Así, reconoce la protección de los derechos a la intimidad personal y familiar, al honor, a la propia imagen, a la protección de datos y al secreto de las comunicaciones, no solo en el uso de dispositivos digitales, ante la videovigilancia, geolocalización y la grabación de sonidos, sino también en el caso de que el empleador utilice herramientas de monitoreo, sistemas biométricos, analítica y procesos de toma de decisión en materia de recursos humanos y relaciones laborales y, en particular, la analítica de redes sociales. Igualmente se hace referencia a la necesidad de garantizarlos frente al uso por la entidad empleadora de procedimientos de analítica de datos, inteligencia artificial y, en particular, los previstos en la legislación respecto del empleo de decisiones automatizadas en los procesos de selección de personal. Asimismo, protege frente al acoso por razón de sexo, por causa discriminatoria y acoso laboral utilizando medios digitales.

Proclama también algunos derechos de transparencia e información algorítmica que ya han sido recogidos



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

dos en el entorno laboral. Así sucede con el derecho a informar a la representación legal de las personas trabajadoras cuando el empleador use tales dispositivos o herramientas digitales, alcanzando dicha información a los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles. Este derecho alcanza también a la información sobre los cambios tecnológicos que vayan a producirse en los procesos de transformación digital.

De la Carta se deriva también la necesidad de reconocer el derecho a la cualificación digital del empleado para la adquisición de las competencias digitales requeridas en el ámbito laboral o, en los procesos de transformación digital, a recibir una formación adecuada que permita su adaptación a las nuevas condiciones laborales. Por lo demás, se remite a la negociación colectiva para establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de las personas trabajadoras y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral, así como vehicular la participación de las personas trabajadoras en los procesos de transformación digital y en la determinación de las consecuencias laborales que la misma pueda implicar.

En fin, ante la afectación de los derechos fundamentales de los empleados públicos es preciso avanzar hacia un modelo más sólido de derechos digitales que proporcione una mayor y mejor cobertura de protección ante los riesgos y desafíos que presentan los avances tecnológicos y, en particular, los sistemas de inteligencia artificial, en consonancia con los principios establecidos en la Declaración europea y en la Carta de Derechos Digitales. Es necesario que estos nuevos procesos de cambio vengán acompañados del correspondiente marco regulatorio para garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los empleados (Cortés Abad, 2020). Se trata, en definitiva, de que este respaldo normativo sirva para pasar de las declaraciones vacías a las obligaciones jurídicamente exigibles (Cotino hueso, 2013).

7. Bibliografía

- Almonacid Lamelas, V. (2024). IA y Recursos Humanos: aplicaciones prácticas en las Administraciones públicas. Post publicado en Nosoloytos el 3 de octubre. <https://nosoloytos.wordpress.com/2024/10/03/ia-y-recursos-humanos-10-aplicaciones-practicas-en-las-administraciones-publicas/>
- Asquerino Lampero, M.J. (2022, 26 y 27 de mayo). Algoritmos, procesos de selección y reputación digital: una mirada antidiscriminatoria. *Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Alicante.
- Cabellos Espiérrez, M.A. (2024). El derecho a la protección de datos personales ante la videovigilancia en el ámbito laboral: la progresiva devaluación en la jurisprudencia constitucional de la obligación de informar al trabajador. *Revista Vasca de Administración Pública*, 128-I, 17-45. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1.01>
- Cantero, J. (2025). Transformación digital y derechos digitales de naturaleza laboral del empleado público local. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Abril 2025.
- Cerrillo I Martínez, A. (2019). El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Cortés-Abad, O. (2025). Digitalización de los procesos selectivos en la Administración pública: lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, publicación anticipada, 23. <https://doi.org/10.24965/reala.11480>
- Cortés Abad, O. (2020). Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 18, 54-63. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.18.2020.03>
- Cotino Hueso, L. (2013). Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas. *Revista Aragonesa de Administración*, número extraordinario 14.
- Custers, B. (2022). *Law and Artificial Intelligence. Regulating AI and applying AI in legal practice*. Países Bajos: Leiden University. Volumen 35.
- Expósito Gázquez, A. (2022). Los derechos digitales del personal empleado público: ¿realidad plausible o utopía imposible?. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 22, 156-169.
- Fernández de la Cigoña Fraga, J.R. (2022, 26 de abril). Digitalización de los Recursos Humanos de tu empresa: ventajas e inconvenientes. [Post de CEF Laboral Social]. <https://www.laboral-social.com/digitalizacion-recursos-humanos-empresa-ventajas-inconvenientes.html>
- Fernández García, A. (2023). Los algoritmos y la inteligencia artificial en la Ley 12/2021, de 28 de septiembre. En J. Moreno y Gené y A.M Romero Burillo (coords.), *Los nuevos escenarios laborales de la innovación tecnológica*. Tirant Lo Blanch.
- Fondevila Antolín, J. (2021). La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 20, 88-111. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.20.2021.05>



- Galindo Caldés, R. (2023). *Transformación digital local y función pública: aspectos organizativos*. Estudios de Relaciones Laborales, 16. Diputación de Barcelona.
- Gamero Casado, E. (2022). El tránsito hacia la Administración digital (o la historia interminable). Su conexión con el desarrollo económico y social. En A. Cerrillo Martínez (dir.), *Administración digital*. Dykinson.
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 14, 66- 85.
- Jiménez Asensio, R. (2019, 12 de abril). Seis hipótesis sobre la Administración Pública y la selección de empleados públicos en la próxima década. [Post *La Administración al día*]. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509526>.
- Lertxundi Lertxundi, A. (2020). El impacto de la digitalización en los derechos fundamentales del personal empleado público en España. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 18, 38-53. https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/18_revvgp/eu_def/Lertxundi_38_53.pdf
- Mercader Uguina, J.R. (2001). Derechos fundamentales de los trabajadores y nuevas tecnologías: ¿hacia una empresa panóptica? *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 1, 665-686.
- Mercader Uguina, J.R. (2022). En busca del empleador invisible: algoritmos e inteligencia artificial en el derecho digital del trabajo. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 100, 136-145.
- Ortiz de Zárate Alcarazo, L., Guevara Gómez, A. (2021). *Inteligencia artificial e igualdad de género. Un análisis comparado entre la UE, Suecia y España*. Fundación Alternativas, 101/2021.
- Padilla Ruíz, P. (2023). Actuaciones administrativas automatizadas y automatización robótica de procesos en la gestión de personas. *Revista Vasca de Organización de Personal y Organizaciones Públicas*, 24, 52-67.
- Ponce Solé, J. (2024). Límites jurídicos de la toma de decisiones discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduría y necesaria reserva jurídica de humanidad en el ámbito digital. *Revista General de Derecho Administrativo* 66. Iustel.
- Ramió Matas, C. (2018). *Inteligencia Artificial y Administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*. Catarata.
- Rodríguez Escanciano, S. (2024). *Proyección de la Inteligencia Artificial en las relaciones laborales*. Lección inaugural curso académico 2024-2025, Campus de León. León. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León.
- Rodríguez Escanciano, S. (2019). Posibilidades y control de los correos electrónicos de los empleados públicos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 16, 110-127.
- Rodríguez Fernández, L. (2023, 17 de abril). Robots, algoritmos y trabajos. *El País*. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1232476&utm_source=DD&utm_medium=email&nl=1&utm_campaign=17/4/2023&popup=
- Todoí Signes, A. (2022). La inteligencia artificial no te robará tu trabajo, sino tu salario. Retos del Derecho del Trabajo frente a la dirección algorítmica. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 100, 150-159.
- Todoí Signes, A. (2023). *Algoritmos productivos y extractivos. Cómo regular la digitalización para mejorar el empleo e incentivar la innovación*. Aranzadi.
- Todoí Signes, A. (2025, 19 de febrero). Entra en vigor la obligación de <<alfabetización>> en materia de IA de las empresas hacia sus trabajadores vía Reglamento IA. [Blog *Argumentos en Derecho Laboral*]. <https://adrian-todoli.com/2025/02/19/entra-en-vigor-la-obligacion-de-alfabetizacion-en-materia-de-ia-de-las-empresas-hacia-sus-trabajadores-via-reglamento-ia/>

Notas

- 1 Este trabajo se ha elaborado en el marco del Convenio entre la entidad pública empresarial Red.es y la Universidad de Castilla-La Mancha para impulsar la implementación de la Carta de Derechos Digitales en el ámbito de los derechos digitales en el entorno laboral y empresarial C039/23-OT.
- 2 Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa». Según se expresa en dicha Comunicación, el término TIC cubre un amplio abanico de servicios, aplicaciones, tecnologías, equipos y programas informáticos, es decir, herramientas como la telefonía e Internet, el aprendizaje a distancia, la televisión, los ordenadores, las redes y los programas necesarios para emplear estas tecnologías. disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/egovernment.html?fromSummary=24>
- 3 un algoritmo es un sistema, conjunto o secuencia de reglas u operaciones lógicas que permite realizar cálculos de distinto tipo y, por lo tanto, encontrar soluciones a eventuales problemas o demandas.
- 4 *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial. Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, Comisión Europea, Bruselas, 19 de febrero de 2020, COM (2020) 65 final.
- 5 Estrategia de Inteligencia Artificial 2024, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024, disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf
- 6 Definición utilizada por la Recomendación de la UNESCO sobre Ética de la inteligencia artificial, adoptada por la Conferencia General el 23 de noviembre de 2021.



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

- 7 Así, por ejemplo, el art. 13 del *Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas*, establece un listado de 20 tipos de datos que han de recogerse en el Registro Central de Personal para cada funcionario y que constituyen una perfecta radiografía de lo que el funcionario es, hace y ha hecho en la Administración.
- 8 Según la información solicitada a la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD), en la actualidad, las aplicaciones de gestión de personal no hacen uso de tecnologías de inteligencia artificial, Big Data, etc. Las aplicaciones permiten la digitalización de los procedimientos y contribuyen a una mayor eficiencia en la gestión. Sin embargo, en ningún caso se automatiza la toma de decisiones en la resolución de expedientes, siendo esta responsabilidad exclusiva de los gestores encargados de las aplicaciones. Por otro lado, se utilizan cuadros de mando relacionados con la gestión del personal, siempre con datos anonimizados. Estos cuadros de mando permiten la publicación de boletines, informes para toma de decisiones, etc.
- 9 El *Machine Learning* implica la capacidad del sistema para aprender automáticamente mediante la identificación de patrones complejos en grandes volúmenes de datos. El *Deep Learning* es un modelo que evalúa ejemplos y aplica un número reducido de instrucciones cuando surge un error, en vez de establecer múltiples reglas para resolver un problema. El *Text Mining* permite buscar palabras clave o conceptos relacionados con parámetros previamente establecidos. El *Entity Recognition*, es un algoritmo que extrae información y la clasifica en categorías predefinidas, como lugares, fechas o personas.
- 10 Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, *Consenso por una Administración abierta. Proyecto 1: IA generativa y espacios de datos*, INAP, 2024, pág. 35. La instauración de sistemas de chatbots a través de IA generativa, que pueden facilitar información a los ciudadanos y gestionar sus consultas, son un importante ejemplo de ello. Posibilitan fácilmente el ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos a obtener información y orientación, descargando al funcionario de estas tareas para que pueda centrarse realmente en aquello que aporte más valor a la organización. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT1-%20IAGenerativaYEspaciosDeDatos.pdf/5ae519f3-fad5-ac66-ffa7-068b73eec720>
- 11 Por su interés, nos remitimos al documento elaborado por la Autoridad Catalana de Protección de Datos, *Modelo para la EIDF: guía y casos de uso Metodología aplicada de la evaluación de impacto sobre los derechos fundamentales en el diseño y desarrollo de la IA*, 2025, disponible en: https://www.dpdenxarxa.cat/pluginfile.php/2468/mod_folder/content/0/FRIA_es_2.pdf
- 12 Art. 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y art. 13 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
- 13 Para profundizar nos remitimos a PONCE SOLÉ, Juli, «Límites jurídicos de la toma de decisiones discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduría y necesaria reserva jurídica de humanidad en el ámbito digital», *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 66, lustel, mayo 2024.
- 14 Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, *Consenso por una Administración abierta. Proyecto 1: IA generativa y espacios de datos*, INAP, 2024, pág. 10, disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT1-%20IAGenerativaYEspaciosDeDatos.pdf/5ae519f3-fad5-ac66-ffa7-068b73eec720>
- 15 Como aclara el Grupo de Trabajo del art. 29, la elaboración de perfiles puede usarse para hacer predicciones sobre personas, utilizando datos de distintas fuentes para inferir algo sobre un individuo, sobre la base de las cualidades de otros que parecen similares estadísticamente. Por ello podría usarse, por ejemplo, en los procesos selectivos, en la provisión de puestos de trabajo, en la movilidad y en la carrera profesional.
- 16 Para una visión general de este nuevo marco de derechos nos remitimos al *Observatorio de Derechos Digitales*, <https://www.derechosdigitales.gob.es/es/derechos-digitales>
- 17 Artículo 3, apartado 13 de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal; artículo 4, apartado 14, del RGPD; artículo 3, apartado 18, del Reglamento (UE) 2018/1725.
- 18 *El Gobierno da luz verde al anteproyecto de ley para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la Inteligencia Artificial*, fecha de consulta, el 12 de marzo de 2025. Disponible en: https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1516706&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=12/3/2025
- 19 *Directrices 05/2022 del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), sobre el uso de reconocimiento facial en el ámbito de las fuerzas de orden público, Versión 2.0*, op. cit., pág. 6. Concluyen que las tecnologías que utilizan datos biométricos están vinculados de forma permanente e irrevocable a la identidad de una persona, por lo que tienen un impacto directo o indirecto en una serie de derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que pueden ir más allá de la privacidad y la protección de datos, como la dignidad humana, la libertad de circulación, la libertad de reunión, etc. Por ello, el sistema de reconocimiento facial no cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad y constituye una interferencia desproporcionada en los derechos de los interesados al respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en virtud de la Carta (pág. 56).
- 20 Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, *Consenso por una Administración abierta. Proyecto 1: IA generativa y espacios de datos*, INAP, 2024, pág. 10, disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT1-%20IAGenerativaYEspaciosDeDatos.pdf/5ae519f3-fad5-ac66-ffa7-068b73eec720>
- 21 Agencia Española de Protección de Datos, *Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos*, noviembre de 2023, págs. 13 y 14.



- 22 Estamos siguiendo de modo directo el *Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial...*, op. Cit., págs. 13 a 17.
- 23 Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, *Consenso por una Administración abierta. Proyecto 1: IA generativa y espacios de datos*, INAP, 2024, págs. 36 y ss., disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT1-%20IAGenerativaYEspaciosDeDatos.pdf/5ae519f3-fad5-ac66-ffa7-068b73eec720>
- 24 Esto es, como establece la AEPD, si la finalidad de la geolocalización es el registro horario, los datos no podrán ser utilizados para verificar la ubicación de la persona trabajadora en cada momento, sino las horas de inicio y fin de la actividad, que es lo que permite la base jurídica del registro horario (art. 34.9 del ET). Agencia Española de Protección de Datos, *La protección de datos en las relaciones laborales*, mayo de 2021, pág. 53.
- 25 En el mismo sentido la STS de 26 de abril de 2023, Sala de lo Social, sec. 1.ª ha declarado legal el despido del camarero de un afamado restaurante de Albacete por no haber emitido y entregado los tickets a los clientes, y haberlos borrado luego y no registrado, comportamiento que fue descubierto a raíz de las grabaciones tomadas por las cámaras visibles instaladas en el establecimiento.
- 26 Se sigue la doctrina de la **STEDH de 17 de octubre de 2019 (números 1874/13 y 8567/13) (asunto López Ribalda II)**, en la que se abordó el uso de cámaras de vigilancia ocultas en el lugar de trabajo y su relación con los derechos a la privacidad de los empleados. En este caso, varias trabajadoras de un supermercado fueron despedidas tras ser grabadas sin su conocimiento a través de cámaras de videovigilancia ocultas en el establecimiento que había instalado el dueño ante la sospecha de que algunas empleadas estaban robando productos, sin que ellas estuvieran al tanto de la vigilancia. La sentencia es relevante porque establece que el derecho a la privacidad de los trabajadores no es absoluto y puede ser limitado en ciertos contextos, especialmente cuando hay un interés legítimo de la empresa, como la protección de la propiedad. Sin embargo, también resalta la necesidad de un equilibrio entre la seguridad del empleador y los derechos fundamentales del trabajador.
- 27 El valor que tiene el consentimiento de un empleado público como base jurídica cuando la Administración pretende hacer un tratamiento de sus datos es bastante limitado, dado el desequilibrio de poder que suele producirse entre las relaciones de aquéllos con los interesados, que impide que el consentimiento pueda considerarse libre. *Directrices 05/2022 del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), sobre el uso de reconocimiento facial en el ámbito de las fuerzas de orden público, Versión 2.0*, elaboradas el 26 de abril de 2023, disponibles en: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-05/edpb_guidelines_202304_frtlawenforcement_v2_es.pdf
- 28 La STSJ Asturias de 24 de octubre de 2023, Sala de lo Social, Sección 1.ª, declara que el uso del correo electrónico está amparado por derecho al secreto de comunicaciones y el derecho a la intimidad, aunque su fiscalización por parte del empresario dependerá de cada caso concreto. En el supuesto analizado en la sentencia considera que no se produce ninguna violación porque no podía tener expectativa de privacidad, en la medida en que el convenio colectivo vetaba su uso privado si no era previamente autorizado. El trabajador había sido despedido y solicitó que le remitieran los correos a otra dirección electrónica. El gerente, no obstante, dio orden de imprimir los correos electrónicos que se recibieran en la cuenta del trabajador, así como que se remitieran a su asesoría y se remitieron hasta cuatro sobres que contenían los mensajes recibidos en el antiguo correo del trabajador. La atribución de cuentas corporativas deben ser valoradas según las medidas empresariales de vigilancia y control, que son variables en función de la propia configuración de las condiciones de disposición y uso de las herramientas informáticas y de las instrucciones que hayan podido ser impartidas por el empresario a tal fin» (FJ 5)
- 29 Pueden consultarse en este sentido la STEDH de 3 de abril de 2007 (caso Copland contra Reino Unido), que consideró tempranamente que «los correos electrónicos enviados desde el lugar del trabajo» están incluidos en el ámbito de protección del art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, por cuanto pueden contener datos sensibles que afecten a la intimidad y al respeto a la vida privada (apartados 41 y 44).
- 30 El artículo 4.14 del RGPD define los datos biométricos como datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirman la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos. Los sistemas biométricos más utilizados son la huella digital, una foto facial, la voz, el iris y el patrón de venas de la palma o el dedo.
- 31 Agencia Española de Protección de Datos, *Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos*, noviembre de 2023, págs. 5 y 21. Las Directrices están disponibles en: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-05/edpb_guidelines_202304_frtlawenforcement_v2_en.pdf
- 32 Dicho informe está disponible en: <https://apdcat.gencat.cat/es/documentacio/resolucions-dictamens-i-informes/cercadorOn/cercador-detall/CNS-2-2022-00001>. Asimismo, nos remitimos para profundizar en este tipo de evaluaciones de impacto en los derechos fundamentales a la guía elaborada por la Autoridad Catalana de Protección de Datos: https://www.dpdenxarxa.cat/pluginfile.php/2468/mod_folder/content/0/FRIA_es_2.pdf
- 33 Agencia Española de Protección de Datos, *Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos*, noviembre de 2023.
- 34 Según el Dictamen 3/2012 del Grupo de Trabajo del Artículo 29, sobre la evolución de tecnologías biométricas, adoptado el 27 de abril de 2012, 00720/12/ES WP193, al analizar la proporcionalidad de un sistema biométrico hay que ponderar si la pérdida de intimidad resultante



Josefa Cantero Martínez

Los derechos digitales del empleado público ante las transformaciones tecnológicas y el uso de la IA en los procesos de gestión de personas

es proporcional a los beneficios esperados. Si el beneficio es relativamente menor, como una mayor comodidad o un ligero ahorro, entonces la pérdida de intimidad no es apropiada. Informe disponible en: https://www.aepd.es/documento/wp193_es.pdf

- 35 En este sentido, podría considerarse que existe consentimiento libre si el interesado dispone de una alternativa para cumplir con el control horario o controlar su presencia o ejecución del horario, siendo éste quien elige y presta su consentimiento al tratamiento de sus datos biométricos a través de sistemas de reconocimiento facial, pero no parece que sea así en un caso como el descrito en la consulta. En cualquier caso, antes de la implantación de un sistema de este tipo, hace falta hacer una evaluación del impacto sobre la protección de datos a la vista de las circunstancias concretas en que se lleve a cabo el tratamiento para determinar la licitud y la proporcionalidad, incluida el análisis de la existencia de alternativas menos intrusivas, y establecer las garantías adecuadas.

- 36 La utilización de estos sistemas también plantea importantes dudas jurídicas cuando se insertan como decisiones automatizadas que puedan producir efectos sobre el empleado. Pensemos, por ejemplo, en que no permiten el acceso del empleado a otras dependencias del centro de trabajo. En estos casos es preciso aplicar los derechos recogidos en el art. 22 del RGPD, esto es, el derecho a la intervención humana, a expresar su punto de vista y el derecho a impugnar la decisión. Agencia Española de Protección de Datos, *Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos*, noviembre de 2023, págs. 12, 22 y 30.

- 37 Asimismo, habría que tener en cuenta el Reglamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea, así como la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.







Mario Alguacil Sanz
«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos
y tomar decisiones fundamentadas»

«SE TRATA DE ANALIZAR EL CONTEXTO, ANTICIPAR POSIBLES MOVIMIENTOS Y TOMAR DECISIONES FUNDAMENTADAS»

Mario Alguacil Sanz

Mario Alguacil Sanz (Guadalajara, España, 1964), Estrategia Korporatiboko eta Politika Digitaleko Zuzendaria da Sant Feliu de Llobregateko Udalean. Sektore publikoaren eraldaketa digitalaren arloan erreferentea da. Bere ibilbide profesionala administrazioaren berrikuntza estrategikoari lotuta dago, eta herritarrek erdigunean jarri eta teknologia disruptiboak baliatuz jardun du betiere lanean.

1997 eta 2000 artean Sant Feliuko Udaleko gerente izan zen, eta 2015ean udal gobernura itzuli zen berrikuntza administrazioaren gidaritza hartzeko. Urte hartan abiarazi zuen «Sant Feliu 2.0» proiektua, udalerriaren eraldaketa digitalaren abiapuntu estrategikoa. Proiektuak hiru ardatz izan zituen: hiriaren kudeaketa adimenduna, gobernu irekia eta herritarren parte-hartze kolaboratiboa.

Estrategia Korporatiboaren eta Politika Digitalaren zuzendari den aldetik, Alguacilek proiektu berritzaileak lideratu ditu, hala nola uraren telegestio masiboa, hirigintza parte-hartzailea edo biki digitalen aplikazioa obra publikoan. Bere ikuspegia administrazioaren modernizazioan eta gobernantza ireki, hibrido eta moldagarrietan oinarritzen da.

Hainbat argitalpen kolektibotan parte hartu du, eta horien artean dira ondokoak: *A las puertas de la administración digital* (INAP, 2016), *Buenas prácticas en la innovación pública* (El Consultor, 2021), *La administración digital en la era de las tecnologías disruptivas* (El Consultor, 2024).

Bere diskurtso publikoak berrikuntza zentzuduna, jardun praktikoan oinarritutako lidergoa eta ekintza publikoaren eraginkortasuna azpimarratzen ditu. «Lehenik egin, gero izendatu» leloaren bidez, emaitzetan oinarritutako gobernantza defendatzen du.

Auditua da Smart Cities, Gobernu Irekia eta Gizarte Digitalaren arloetan. Hainbat sare profesionaletan parte hartzen du, besteak beste TECH friendly sareko aholkulari gisa. Prestakuntza etengabearen eta administrazioaren kultur eraldaketaren aldeko ahotsa da, beste udalerritaskorentzat inspirazio-iturri bihurturik.

Etorri handikoa, inork ezer galdetu beharrik gabe hartu du lehen hitza.

Entrevista

Miel A Elustondo — Zaldi Ero



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

Quiere hacernos un pequeño apunte antes de entrar en materia...

Correcto. El propósito esencial de esta entrevista radica en su utilidad. No pretendo que sea un mero ejercicio de exhibicionismo personal. No se trata de deconstruir a nadie ni de desnudarse emocionalmente con el fin de entretener a la persona lectora. Lo que verdaderamente me importa es que alguien, una sola persona, pueda extraer valor de esta entrevista: ya sea un aprendizaje, un pensamiento crítico o alguna resonancia significativa. De lo contrario, este ejercicio sería en vano. Reconozco que a veces me expreso de forma un poco brusca, sin filtros. Y, claro, entre lo que hablemos usted y yo aquí, y a lo que luego usted plasme por escrito, tendrá que ponerle música celestial para que tenga armonía, porque mis palabras a veces no salen precisamente afinadas.

Aún no me lo ha pedido, pero presiento que le gustaría repasar la entrevista antes de su publicación...

He llegado a un punto en el que no consiento que se publique nada que haya dicho en una entrevista sin mi revisión o sin tener la certeza de precisar el mensaje final. Antes era diferente, me confiaba y luego me encontraba con titulares que distorsionaban mis palabras. Por eso, ahora prefiero expresar mis ideas en conferencias. Ahí soy yo, en directo, sin intermediarios ni filtros ajenos. Para eso están los vídeos que circulan; cualquiera puede acceder a ellos. Ahí puedo mostrar tal como soy, sin edición. Son colaboraciones en diversas publicaciones, ponencias, charlas... Quien desee conocer mi forma de hablar, tiene esos recursos. Trato de acompañar el relato con mi lenguaje corporal al expresarme. La palabra desvinculada del cuerpo pierde sentido.

«Prefiero expresar mis ideas en conferencias. Ahí soy yo, en directo, sin intermediarios ni filtros ajenos»

Siendo eso así, ¿no sería mejor empezar por el personaje, por Mario Alguacil?

Por supuesto. El personaje no es una mera fachada; condiciona profundamente lo que se cuenta, la manera en que se narra y la razón detrás de ello. El con-

texto resulta fundamental. Una presentación del personaje es, en efecto, esencial. Y con esto no aludo a una enumeración de premios o a un currículum. No. Me refiero a situar quién soy yo en el momento de expresarme. ¿Cuál es el canal? ¿A quién me dirijo? ¿Cuál es mi motivación para hablar? Estas preguntas dan cuerpo a las palabras. Yo no soy el mismo cuando escribo que cuando estoy en una charla, bajo la atenta mirada de cien personas. Todo se modifica.

¿Cómo se define profesionalmente?

Profesionalmente, soy tal como me ve. No soy una figura hierática. Soy alguien que se expone públicamente, que toma la palabra, que interviene activamente. Pero siempre desde la conciencia de haber alcanzado una posición reconocida por méritos propios. Y esa posición la sostengo no desde la autoridad impuesta, sino desde la experiencia. No aspiro a gustar. Mi objetivo es generar credibilidad, incluso cuando mis palabras puedan resultar incómodas. Esa es mi concepción de la profesionalidad: expresar mis convicciones, aunque difieran de las expectativas. Permítame mostrarle algo... *(Se ausenta brevemente de la sala donde estamos realizando la entrevista y se dirige a su despacho. A su vuelta, regresa con un perchero repleto de escapularios o tarjetas, recordatorios de su intervención en infinidad de congresos, jornadas, seminarios, etc)*. En el 95 % de estas charlas en las que he participado, mi rol no ha sido el de un asistente pasivo, sino el de orador o ponente. Y el discurso no se adapta a lo que se espera escuchar, sino a lo que considero necesario expresar. Si esto genera fricción con el gobierno del momento, esa es una consecuencia que asumo.

¿Por qué nos ha querido enseñar todas estas tarjetas?

Estas tarjetas ilustran el valor que una figura como la mía puede aportar al proceso de transformación de las organizaciones del sector público. Este enfoque de valor no permanece inalterable a lo largo del tiempo ni de la trayectoria profesional. No es el mismo al inicio de la carrera, al incorporarse a una nueva organización, o cuando uno ya cuenta con una trayectoria consolidada. En mi situación actual, me encuentro inmerso en un proceso de relevo generacional, anticipando mi transición en esta organización en un horizonte de cuatro años. Considero crucial que el conocimiento adquirido no se archive y se pierda con mi partida. Esto no implica una transmisión literal de cada acontecimiento vivido en esta organización, sino la preservación y difusión de los valores, el alma, la fuerza, la idea, la estrategia y la visión que han caracterizado nuestro trabajo.



Mario Alguacil Sanz
«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos
y tomar decisiones fundamentadas»



¿Estar planteándose ese relevo generacional le hace ver las cosas de distinto modo?

No, lo que se modifica es el mensaje. Llevo 42 años trabajando en este ayuntamiento, por lo que mi perspectiva nace desde la experiencia. El proyecto ha perdurado y ha sido apoyado en los mandatos de siete alcaldías diferentes, todos los que ha tenido Sant Feliu de Llobregat desde el inicio de la democracia. Y se ha logrado explicando nuestro proyecto. Explicar implica detallar lo que se ha hecho, lo que se está haciendo, y hacia dónde vamos y los medios para alcanzar nuestros objetivos futuros. Esto corresponde a la planificación estratégica, la cual era esencial en un mundo analógico, donde disponíamos del tiempo necesario para ello.

Pero las cosas han cambiado.

Efectivamente. La digitalización generalizada, la inmediatez, la complejidad y la interconexión han provocado que la planificación estratégica tradicional haya sido superada, y que ahora operemos bajo un modelo de estrategia dinámica. Anteriormente, los planes de actuación abarcaban períodos de cuatro años, mientras que en la actualidad se revisan anualmente. La velocidad de los cambios es vertiginosa y vivimos en un mundo cambiante sostenido. Resulta muy com-

plejo ofrecer predicciones con una perspectiva de cuatro años. La única opción viable es comunicar hacia dónde se quiere ir y el camino que se prevé seguir. Sin embargo, es totalmente viable alcanzar los objetivos por otras vías.

¿Es posible adaptarse a esa velocidad de vértigo cuando se está al final de la carrera profesional?

Considero que sí. En mi caso particular, hasta hace aproximadamente un año, mi capacidad para asimilar conocimiento era enorme. Sin embargo, ahora realmente me estoy dando cuenta de que mi umbral de absorción ha llegado a su límite. No se trata de una limitación física, sino de una saturación de contenido. Actualmente, circulan por las redes contenidos de una calidad y solvencia excepcional. La comunidad ha comenzado a comprender que la colaboración y la reutilización del conocimiento generan un valor añadido significativo. No es sostenible que múltiples personas y organizaciones se esfuercen en reinventar soluciones ya existentes. Cuando el conocimiento permanecía aislado en los silos de cada organización, era frecuente encontrar a varias personas en diferentes administraciones del país abordando la misma problemática de maneras distintas.



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

¿Y ahora?

Ahora, el mundo ha tomado conciencia de que, al exponer un problema de forma abierta a todas las personas interesadas, se acorta la etapa inicial de investigación, permitiendo avanzar desde un punto más desarrollado. Este es un principio fundamental de la investigación moderna. No es necesario comenzar cada proceso desde cero. Incluso, en ocasiones, desarrollamos proyectos que inicialmente no resultan útiles, pero que pueden ser retomados por otros para su culminación o incluso para su descarte informado, ya que la falta de comprensión clara sobre lo que estamos trabajando puede conducir a resultados contraproducentes.

A la hora de su próximo relevo, ¿cómo ve a las jóvenes generaciones? ¿Cómo viven el aprendizaje?

Percibo en ellas una capacidad de aprendizaje práctico mayor a la de generaciones precedentes. Actualmente, trabajo con un equipo de cinco personas menores de 30 años, a quienes estoy formando. Colaboran conmigo en diversas disciplinas, pero mi objetivo principal es prepararlas para el relevo, para que puedan desenvolverse de manera autónoma. Y su potencial es enorme. Poseen la misma avidez por el conocimiento que teníamos nosotros, aunque su manera de adquirirlo es diferente.

¿Cómo lo hacen, si se puede saber?

En lugar de leer libros de 300 páginas, se nutren de diez minutos de *briefing* que les hago por la mañana. En vez de asignarles lecturas donde descubrirán el conocimiento que persigo, se lo cuento directamente, ofreciéndoles el problema, no la solución. Les cuestiono, establecemos un diálogo, y así aprenden sin leer y de forma más directa. Sí que leen, pero su conocimiento no se fundamenta principalmente en la lectura de documentos oficiales, sino en el autoaprendizaje, la búsqueda activa, el consumo selectivo de información, la experimentación y el aprendizaje de los errores. En nuestro equipo, una joven, a los cuatro meses de trabajar conmigo, me dijo: «Mario, todavía no sé lo que estoy haciendo». A lo que respondí: «No te preocupes, lo sabrás, un día te darás cuenta». Y es brillante. Ella y otra compañera gestionan los fondos europeos y Next Generation, lo que representa más de 10 millones de euros para la ciudad de Sant Feliu de Llobregat.

Digitalización, IA y Gobierno del Dato

¿Cómo se inicia la transformación digital en Sant Feliu de Llobregat?

Aunque llevo más de 40 años en este ayuntamiento, la transformación digital propiamente dicha se impulsó en la década de los 90. Es importante destacar que, desde el inicio, todos los equipos políticos que han liderado el municipio han confiado e invertido en este proyecto. La continuidad, al no tener que reiniciar el proceso con cada cambio de mandato, nos ha permitido materializarlo de forma progresiva. Hemos mantenido una construcción constante. En otras administraciones, la orientación y la asignación de recursos han variado según la composición política que gobernaba. Si fuéramos una empresa con abundantes recursos,





podríamos permitirnos «el lujo de arriesgar más en la utilización de recursos». Pero no es así. El dinero que gestionamos proviene de la ciudadanía de Sant Feliu. No podemos dilapidarlo sin más.

¿Cuál fue el punto de inflexión que marcó su inicio?

Existen varios momentos clave en esta historia, pero el punto de partida se sitúa, como comentaba, a principios de los años 90. Al incorporarme a esta organización, me enfrenté a dos problemas fundamentales. El primero era la infraestructura tecnológica, la cual presentaba un avanzado estado de amortización. Tras superar una crisis significativa, emprendimos una inversión tecnológica considerable para dotar a nuestra organización de la operatividad necesaria, con el fin de ofrecer un servicio público acorde a las necesidades de la sociedad de aquel momento. El segundo problema de gran envergadura fue que la empresa proveedora de la mayor parte de las infraestructuras de gestión se declaró en suspensión de pagos y desapareció. Este hecho nos dejó en una situación de desamparo, con una multitud de programas sin documentar y sin conocimiento del código para su funcionamiento. Revertir esta situación nos llevó cuatro años. Fue entonces cuando dije: «Esto no volverá a ocurrir aquí».

¿Cómo actuaron para que no se volviera a repetir?

Desde el inicio, mantuvimos una visión clara, aunque su implementación fue lenta debido a la limitación de recursos. Sin embargo, comenzamos temprano, lo que nos permitió convertirnos en referentes en muchos aspectos. Ya en 1993 definimos con claridad cómo debía ser la gestión documental. Establecimos nuestro modelo de datos, sobre el cual se almacena toda la información de cualquier aplicativo de gestión de este ayuntamiento, ya sea de desarrollo propio o de terceros. 20 años después, a partir de 2013, iniciamos el trabajo en gobierno abierto. En cuanto al cumplimiento normativo, las leyes 39 y 40 de 2015 representaron un punto de inflexión significativo en el proceso, al imponer el modelo de administración digital: el principio de «digital por defecto», la interoperabilidad y la seguridad se consolidaron como normas esenciales.

Cuéntenos un poco más detalladamente ese proceso, por favor.

Durante la década de los 90, nuestro esfuerzo se centró en la informatización. Fue un proceso convencional: las tareas que previamente se realizaban en papel se trasladaron a programas informáticos. Inicialmente, informatizamos de forma vertical, abordando áreas o sectores específicos. Sin embargo, en la década siguiente, entre 2000 y 2010, revertimos esa ló-

gica. La estructura administrativa de esta institución se basaba en esa suma de compartimentos verticales estancos, lo cual no resultaba ni útil ni eficiente. Por lo tanto, la desmantelamos de forma integral, como si se tratara de un edificio entero. Transitamos de un enfoque vertical a uno transversal, donde el proceso, que se inicia con la solicitud de una persona ciudadana, se tramita y genera un archivo final único, digital y fluido. Reitero que dedicamos diez años, desde 2000 hasta 2010, a trabajar en esa transformación.

¿Qué herramientas básicas construyeron ustedes para sostener esa transformación digital?

La herramienta fundamental fue la sede electrónica y el sistema de tramitación integrados a partir del gestor documental, que es la plataforma a través de la cual la ciudadanía realiza sus solicitudes y trámites. No obstante, su plena operatividad, para la gestión integral de todos los procedimientos, no se alcanzó hasta 2017. Y, precisamente, otro aspecto crucial recae sobre la propia gestión: ¿cómo se articula ese proceso digitalmente? ¿Cuáles son las diferentes etapas por las que transita un expediente en formato digital, permitiendo que todos los perfiles profesionales involucrados trabajen de forma coordinada en línea, de manera similar a una cadena de producción industrial? Esa fue la clave: lograr que los distintos perfiles dentro del ayuntamiento interactuaran de manera eficiente con el sistema. Cada uno de nuestros perfiles —el personal de atención ciudadana, el de finanzas, el jurídico, los técnicos y técnicas—, opera de forma coordinada con el sistema. Todo está interconectado. Actualmente, los 380 tipos de expedientes que sustentan la actividad principal del ayuntamiento están digitalizados. Ya en 2006 implementamos el sistema de gestión documental digital. Cuando se dispone de un sistema de estas características, toda acción deja un registro. Muchos otros sistemas solo almacenan los estados por los que pasa un expediente. Nosotros fuimos más allá. Esa es otra de las diferencias significativas entre nuestro gestor documental y otros sistemas de tramitación digital.

¿A qué se refiere?

En nuestro caso, no solo registramos los estados de un expediente, sino que también preservamos las evidencias concretas, los documentos en sí mismos. Y, naturalmente, la correcta conservación de todos los documentos que integran un expediente resulta fundamental. ¿Y quién posee el conocimiento especializado sobre la adecuada custodia de documentos? Las personas profesionales del archivo y la gestión documental. Por ello, las involucramos activamente en este proceso, pero desde una óptica de documentación electrónica. Ellas aportaron su conocimiento en



Mario Alguacil Sanz
«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos
y tomar decisiones fundamentadas»

este nuevo contexto digital. El resultado fue un sistema de gestión documental digital integral y robusto. Ante la ausencia de soluciones comerciales que se ajustaran a nuestras necesidades o a nuestro presupuesto, optamos por desarrollarlo internamente. Nos llevó cuatro años.

¿Lo hicieron solos, sin ninguna ayuda ajena al ayuntamiento de Sant Feliu?

No. Nuestro ayuntamiento invirtió 100.000 euros, la Generalitat de Cataluña aportó otros 100.000, y también contamos con la participación del Consorci AOC. Este consorcio, una entidad singular y exclusiva de Cataluña, se dedica a proveer servicios públicos digitales. Gracias a su apoyo, logramos construir un sistema sólido y de gran utilidad para toda la administración. La iniciativa del Consorci AOC es muy valiosa. Más de 2.000 entidades públicas utilizan sus servicios, que abarcan desde la firma electrónica y la sede electrónica hasta los datos abiertos, las notificaciones electrónicas y la factura electrónica. Son servicios comunes que evitan que cada ente tenga que desarrollarlos de forma independiente. El Consorci incluso nos proporciona la infraestructura de firma electrónica. Es un modelo de colaboración muy potente.

¿En qué se diferencia este modelo catalán del de otras partes del Estado?

La diferencia fundamental radica en que aquí no necesitamos abordar el trabajo de forma individualizada. Hemos conseguido coordinar esfuerzos y compartir infraestructura de manera significativa, lo cual contrasta con la situación en el resto del país. Como mencioné, entre 2000 y 2010 digitalizamos todos los expedientes y desarrollamos nuestro gestor documental. Lo más valioso es que posteriormente pudimos reutilizarlo en otras administraciones catalanas. Esto no es la norma en el resto del Estado, donde muchas administraciones se ven obligadas a iniciar sus procesos de digitalización desde cero. Otro de los aspectos relevantes es la compartición o reutilización de herramientas. Algunas de ellas producidas en Sant Feliu de Llobregat, fueron adoptadas o incorporadas en más de 15 ayuntamientos. ¿Qué inconveniente hay en compartir la innovación dentro del sector público?

Usted dirá...

En principio, ninguno. Sin embargo, existe un problema estructural significativo: la ausencia de centros de transferencia tecnológica dedicados al sector público en este país. En el ámbito industrial, estos centros son comunes, pero no en la administración. ¿Cuál es la consecuencia para la innovación pública? Que se pierde.

Aquello que se crea no se extiende ni se aprovecha de manera generalizada. Eso supone una pérdida enorme de talento, tiempo y recursos económicos. Si debo sufragar con fondos de la ciudadanía de Sant Feliu la industrialización, democratización y distribución del sistema que hemos desarrollado, ¿qué sentido tiene? No es lógico que una innovación útil quede confinada localmente por la falta de un apoyo estructural adecuado. Es una incongruencia institucional. En Sant Feliu podemos generar innovación, aportando nuestros recursos y equipos, pero no es viable que, además, debamos asumir la responsabilidad de transferirla a otros, gestionar versiones, distribuirlas... Así es como muchas iniciativas fracasan en este país. Existe una normativa que obliga a la reutilización de soluciones públicas. No obstante, la carencia de un centro de transferencia tecnológica verdaderamente efectivo convierte esta normativa en una mera formalidad sin aplicación práctica.

«Existe un problema
estructural significativo:
la ausencia de centros
de transferencia
tecnológica dedicados
al sector público»

Pandemia

«En abril de 2020, la totalidad de la actividad administrativa del sector público en general se paralizó. En nuestro caso, para monitorizar la actividad que si éramos capaces de generar, se diseñó un panel de control integral que proporcionaba información en tiempo real de los registros de entrada, los trámites realizados a través de la web, los expedientes iniciados, las notificaciones efectuadas, las operaciones contables y las instancias presentadas. Las reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios y las incidencias en la ciudad —problemas en la vía pública, desperfectos, alumbrado, residuos...— también formaban parte de este análisis. Este cuadro de mando me permitió, posteriormente, comparar la actividad de 2020 con la de 2022. Los trámites en línea, por ejemplo, experimentaron un incremento significativo ese último año, reflejando el cambio de comportamiento después de la pandemia.



Si bien la actividad general cayó durante la pandemia, un grupo muy reducido continuamos trabajando físicamente en el ayuntamiento. Las operaciones de mantenimiento se redujeron considerablemente debido al confinamiento domiciliario. Sin embargo, pudimos seguir gestionando las reclamaciones, aunque su resolución se demoraba si requirieran intervención en la vía pública. También mantuvimos el seguimiento de la actividad de las personas proveedoras, la contratación, la prestación de servicios, el pago, sobre todo de aquellos servicios que continuaron operando.

Toda esta situación fue posible gestionarla gracias al modelo de datos unificado que diseñamos en 1993. Esta decisión surgió de una necesidad técnica, más que de una directriz política, tras el colapso de la empresa que gestionaba nuestros servicios. A partir de ese momento, establecimos que ninguna incidencia externa volvería a limitarnos el control y el aprovechamiento de nuestros datos.»

¿Qué papel juega hoy la inteligencia artificial en el funcionamiento diario de su administración?

En la actualidad, aprovechamos las ventajas que la inteligencia artificial nos proporciona, pero sin complejidades innecesarias. Por ejemplo, en el ámbito de la seguridad ciudadana se trabaja en soluciones de videovigilancia que integran funcionalidades de inteligencia artificial. Asimismo, entre los recursos disponibles para la policía local, tienen la capacidad de analizar datos en relación al parque móvil. El reconocimiento visual es una tecnología ya consolidada. También en el ámbito de los vehículos autónomos, la inteligencia artificial está firmemente establecida, aunque su presencia no sea siempre evidente para el usuario. Utilizamos algoritmos de inteligencia artificial en el análisis y planificación de la movilidad urbana, especialmente para organizar el tráfico en zonas de la ciudad donde se está llevando a cabo el soterramiento de una vía ferroviaria que divide el municipio en dos. No obstante, hemos restringido el acceso a plataformas de IA a través de canales oficiales, debido a la falta de garantías sobre el tratamiento de sus datos. La incertidumbre sobre qué sucede con los datos una vez cargados en estas plataformas es un factor que nos preocupa. Y me surge una pregunta: ¿por qué se denomina inteligencia artificial a tecnologías que, en rigor, no lo son?

¿Qué quiere decir?

Existe una gran confusión al respecto. Muchos procesos automatizados, como la AAA (Actuación Administrativa Automatizada), no usan inteligencia artificial propiamente, sino que son procesos tecnológicos interconectados que agilizan la tramitación, como el envío de una notificación de una resolución firmada al domicilio de la persona interesada en tan solo 20 minutos; podrían ser segundos. No todo es IA. También estamos desarrollando una inteligencia local para ofrecer un servicio asistido basado en IA, en el que, en lugar de limitarse a responder preguntas, el sistema anticipa nuestras necesidades. Adicionalmente, estamos construyendo un marco de gobernanza, un reglamento y un programa de formación en este ámbito.

Brevemente, ¿qué diferencia hay entre la automatización y la inteligencia artificial en la administración?

En la automatización administrativa se distinguen tres niveles: 1) La automatización de procesos básicos. 2) El uso de IA para optimizar esos procesos. 3) El uso de agentes de IA que actúan en nombre de las personas. En el Ayuntamiento de Sant Feliu nos encontramos en el segundo nivel: mejorando procesos mediante la inteligencia artificial. La clave reside en una automatización precisa para evitar riesgos. Los errores administrativos pueden acarrear costes significativos. Dado que no disponemos de los mismos márgenes de ahorro operacional que otros sectores como las entidades bancarias, la automatización debe ser extremadamente precisa para evitar responsabilidades que puedan afectar a toda la organización.

¿Estamos realmente en la era de la inteligencia artificial?

Apenas hemos recorrido el primer metro del primer kilómetro de esta maratón. La inteligencia artificial de uso generalizado se encuentra en una etapa muy incipiente, mientras que otras aplicaciones que no son de acceso común, como la militar o la computación cuántica, progresan a un ritmo significativamente mayor. Si bien la inteligencia artificial se ha utilizado en los últimos cinco o seis años, lo que presenciemos actualmente es solo el inicio de una transición hacia un sistema más automatizado y eficiente.

¿Cómo han construido una cultura basada en la gestión del conocimiento y los datos?

La importancia de lo que menciona es tal que, en 2007, se creó en este ayuntamiento la Unidad de



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

Gestión del Conocimiento. Se trata de un instrumento organizativo diseñado para gestionar y administrar el conocimiento de manera eficiente, impulsado por la digitalización. Gestionar el conocimiento implica registrar, almacenar, reutilizar, transferir y optimizar la información que reside en la experiencia de las personas empleadas. En el entorno analógico, las evidencias físicas, como el papel, estaban presentes, pero la inteligencia residía en las personas profesionales. En contraste, en los procesos digitales, si no se gestionan adecuadamente, se corre el riesgo de perder el control. La creación de esta unidad marcó un punto de inflexión, permitiendo una organización sistemática del conocimiento y los datos.

¿Cuáles eran sus competencias fundamentales?

Eran principalmente tres. La primera consistía en preparar a la organización para trabajar con elementos intangibles. Las personas empleadas habituadas al papel —como habilitadas nacionales, servicios jurídicos, tramitadoras—, debían adquirir la habilidad de gestionar datos y sistemas digitales, a menudo sin comprender completamente qué había detrás. La Unidad se encargaba de generar la confianza necesaria para esta transición. La segunda competencia se centraba en el diseño, la implementación y el mantenimiento de los flujos de trabajo o *workflows*. Existían más de 380 trámites administrativos, y la Unidad garantizaba su correcto desarrollo y su mejora continua. La tercera competencia era la gestión documental. En el entorno digital, esta tarea no se realiza al final del proceso, sino desde su inicio. Desde la creación de un documento se establece su método y lugar de archivo. Por esta razón, se contrató a una archivera para coordinar la totalidad del sistema. La Unidad contaba con tres perfiles profesionales clave: formación, gestión del conocimiento —extracción, modernización, conservación—, e innovación. Esto permitió una adaptación constante a las necesidades tecnológicas de la administración.

En un entorno tan regulado como la administración pública, ¿cómo gestionan el equilibrio entre innovación y cumplimiento normativo?

Este es un aspecto crucial. En la Administración, los incumplimientos a menudo no conllevan consecuencias inmediatas. Las normas técnicas de interoperabilidad y seguridad —como los Reales Decretos de 2010—, continúan siendo el fundamento, pero estamos en 2025 y aún nos encontramos en proceso de plena implementación y cumplimiento. Algo similar ocurre con la protección de datos. A pesar de que la normativa sobre protección de datos, en sus múlti-

ples actualizaciones, entró en vigor hace ya 20 años, hay desafíos significativos que todavía persisten. De hecho, hemos creado una plaza de persona delegada de protección de datos —en realidad, creada en 2018—, pero aún no hemos podido cubrirla. Aunque se ha externalizado el servicio, la realidad es que, ante la insuficiencia de recursos, las administraciones se ven obligadas a elegir entre el cumplimiento estricto de la ley y la prestación efectiva de servicios a la ciudadanía. ¿La razón? En este país se promulgan leyes con obligaciones, pero no se asignan los presupuestos necesarios para su debido cumplimiento.

¿Cómo han financiado la innovación y digitalización en Sant Feliu?

Una estrategia fundamental fue la búsqueda de inversión externa. Entre 2005 y 2010, por ejemplo, el BBVA, a través de su empresa Governalia, invirtió en Sant Feliu para desarrollar una infraestructura digital que pudiera ser utilizado por otras administraciones. Esta inyección de capital posibilitó la financiación de la innovación. No disponemos de los recursos necesarios para competir con grandes corporaciones, pero esa inversión nos permitió progresar significativamente en la transformación digital. No obstante, no todo se reduce a la financiación. Otro factor crucial ha sido el equipo humano: a pesar de que este trabajo pueda parecer monótono, las personas empleadas se enfrentan constantemente a nuevos retos. Muchas llevan 30 años trabajando juntas porque siempre han tenido oportunidades de desarrollo profesional, lo que mantiene su motivación.

¿Cómo ve a las administraciones públicas en cuanto a innovación y digitalización?

A pesar de las directrices europeas y la legislación nacional, muchas administraciones aún no cumplen plenamente con los requisitos de digitalización. La ciudadanía continúa enfrentándose a procedimientos burocráticos obsoletos, como la necesidad de presentar la misma documentación en múltiples ventanillas. Nosotros iniciamos este camino temprano. De hecho, comenzamos con la digitalización en 1993, y en 2016 parte de mi equipo participó en la elaboración de una guía detallada [*A las puertas de la administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), INAP] sobre cómo abordar estos cambios desde la perspectiva normativa. Si bien no todo es perfecto, mantenemos un compromiso firme con la innovación constante y la mejora continua de nuestros procesos.



Transformación de la Administración y Gestión del Cambio

¿Cómo abordaron el reto de transformar no solo la tecnología, sino también la mentalidad de la organización?

Inicialmente, la idea de un plan de transformación explícito no fue bien recibida en esta organización. Ya ocurrió en 2001, cuando creamos nuestra Oficina de Atención Ciudadana [ubicada justo al entrar en el edificio consistorial]. Esta Oficina opera de forma ininterrumpida de lunes a viernes, de 8 de la mañana a 8 de la tarde. El personal aceptó estas condiciones al incorporarse a esos puestos de trabajo. La creación de esta oficina requirió dos intentos, y no tenemos intención de desmantelarla. Por otro lado, la ley nos dio la razón, porque es una oficina de asistencia en materia de registro. Es decir, la legislación ha evolucionado significativamente desde la Ley 11/2007 hasta las actuales Leyes 39 y 40 de 2015. La ley de 2007 reconocía el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente con la administración. En cambio, la legislación de 2015 establece que la ciudadanía puede elegir el canal de comunicación, pero la administración debe ser digital por defecto.

«La ciudadanía puede elegir el canal de comunicación, pero la administración debe ser digital por defecto»

¿Cómo se garantizó la equidad entre atención presencial y digital en este proceso?

Desde 2015, la orientación fue clara: «Como ciudadano o ciudadana, puede relacionarse con la administración a través de la Oficina de Atención o a través de la web, y el resultado será idéntico. Y lo que obtenga, lo tendrá disponible de forma permanente en su carpeta ciudadana. No es necesario que venga a buscar nada presencialmente, pero si lo desea en papel, se lo imprimimos. ¿Nos presenta documentación

en formato físico? No se preocupe, en la Oficina se la digitalizamos. ¿Tiene dudas sobre cómo realizar algún trámite digital? Le ofrecemos nuestra ayuda». La eficacia de esta Oficina es notable: en 2017, los tiempos de espera y atención, en media, eran de aproximadamente 10 minutos. Diez años después, hemos reducido ese tiempo a 5 minutos, manteniendo altos niveles de satisfacción.

¿Qué aprendió de esos dos intentos de crear la Oficina de Atención Ciudadana, de las resistencias iniciales?

Me hizo modificar la estrategia de implementación. Actualmente, los proyectos afloran solo cuando alcanzan un nivel de madurez significativo. Hasta entonces, permanecen en una fase de desarrollo interno. Se trabaja





Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

en un entorno de «laboratorio», con equipos de alto rendimiento y unidades especializadas enfocadas en obtener resultados concretos. Considere, por ejemplo, la implementación del BIM, la gestión de modelos digitales tridimensionales. Es un proyecto con una trayectoria de 10 años. Sin embargo, hasta este año, el departamento de urbanismo, uno de los principales usuarios de esta tecnología, no contaba con un perfil profesional dedicado a la innovación en esta área.

¿Y qué ha sido hasta ahora?

Durante los nueve años anteriores, el coste de esta innovación recayó en mi departamento. ¿Cómo logramos generar interés? Cuando se evidenció que, en lugar de modelar un único edificio, podíamos modelar 25. O cuando la obra de este ayuntamiento se realizó con un seguimiento basado en BIM. Cuando en tareas de mantenimiento demostramos que, ante una fuga de agua en un punto específico del techo, no era necesario demoler; bastaba con inspeccionar con una tableta para localizar el problema y actuar en consecuencia. «Por ahí no pasa ninguna tubería. ¡Entonces es una gotera!». Las reticencias desaparecen cuando se comprueba la utilidad de la innovación.

¿Cómo se transforma la mentalidad de la organización?

Se requiere de una transformación y cambio cultural que asimile la progresiva desaparición del activo físico. Por consiguiente, son necesarias herramientas que generen la confianza de que la información sigue estando accesible. Un ejemplo ilustrativo era la generación de confianza de las personas habilitadas nacionales. Al pasar de gestionar documentos y carpetas físicas a expedientes electrónicos, surge la pregunta de cómo mantener la trazabilidad de la información. La solución surgió de una observación casual en un aeropuerto, al contemplar la pantalla de salidas y llegadas de vuelos: se desarrolló un monitor de seguimiento de expedientes, un cuadro de mando que muestra cada uno de los expedientes gestionados por la persona interesada, su registro, la cantidad total, el tiempo transcurrido en cada fase, el estado actual... Este monitor resulta extraordinariamente útil, a pesar de su simplicidad conceptual, similar a una pantalla de información aeroportuaria.

¿Qué pasa cuando otros gobiernos buscan replicar su modelo de gestión?

Nos hemos convertido en un referente, una especie de destino de peregrinación. Hemos recibido visitas de diversas administraciones del país. Lo que observo es que, la mayoría, suelen acercarse a nuestra experiencia impulsados por una necesidad concreta. Ya

sea porque están en un proceso de licitación y buscan referencias de posibles soluciones, porque se enfrentan a un problema para el que no encuentran solución, porque alguien les ha sugerido explorar iniciativas innovadoras, o porque me han escuchado en algún congreso. Su principal dificultad radica en la urgencia. No adoptan el enfoque como una estrategia integral a largo plazo, sino como una respuesta reactiva a una situación puntual. Además, tienden a centrarse en aspectos superficiales, perdiendo de vista los elementos fundamentales. Nuestro modelo de gestión se sustenta en dimensiones tan amplias que la omisión de una sola pieza impide el correcto desarrollo del conjunto.

¿Qué supuso para el ayuntamiento de Sant Feliu el proyecto formal de transformación digital?

En 2017, al constatar que la magnitud del proceso se volvía imposible de gestionar desde una perspectiva física, de personal y de equipo, y siendo evidente que la transformación digital involucraba a la totalidad de la organización, desarrollamos el proyecto formal de transformación digital. Este proyecto comprendía cinco dimensiones fundamentales: el cambio cultural, la inteligencia en la gestión, el gobierno abierto, la calidad en los servicios —es decir, las cartas de servicio— y, sobre todo, un modelo de atención integral y multicanal. Y, como base o soporte, toda la infraestructura tecnológica necesaria.

Reconocimiento en el I Congreso de Govern Digital (2015)

¿Cómo impulsaron el Gobierno Abierto y qué impacto tuvo?

Ya en 2013 comprendimos que el Gobierno Abierto constituía una parte esencial de nuestro modelo de gestión. Era la época en la que la transparencia se había convertido en un tema central y muchas entidades competían por demostrar ser las más transparentes. ¿Cuál fue la estrategia? Contactamos con los referentes de Transparencia Internacional y les solicitamos que evaluaran nuestro nivel de transparencia. Solo tres ayuntamientos de menos de 100.000 habitantes en España accedieron a someterse a este examen. Y, claramente, no lo aprobamos inicialmente. Sin embargo, en pocos años, pasamos de recibir un suspenso a obtener un reconocimiento en este ámbito.



Continuamos enfocados en nuestra labor, que es innovar en la administración, nuestro campo de especialización. Posteriormente, presentamos nuestras iniciativas y logros en materia de trabajo e innovación a diferentes certámenes, donde hemos sido reconocidos. No obstante, debo precisar que existen dos tipos de reconocimiento.

¿A qué se está refiriendo?

Me refiero, por un lado, al reconocimiento que implican los premios y, por otro, a la evaluación. Los reconocimientos otorgados por el Consorci AOC evalúan los grados de madurez digital de las administraciones. A lo largo de estos años, hemos estado consistentemente entre los cinco primeros ayuntamientos de Cataluña reconocidos por nuestra labor en este ámbito. ¡Y hay 947 ayuntamientos! Cuando hablamos de evaluación hay que incorporar a la cuestión cuantitativa la parte de consistencia, integración, completitud del modelo. Podemos estar en niveles cuantitativos importantes, pero trabajar de forma vertical provocando esfuerzos importantes entre fases —el concepto digital por defecto y bajo el principio de una sola vez—, aclaran este aspecto y definen claramente los niveles de madurez.

¿Qué significó el reconocimiento recibido en 2015 en el Congreso de Govern Digital?

Aquel reconocimiento representó una validación significativa de nuestro proyecto. Contamos con diversos puntos de validación: mi trayectoria personal y las prácticas que implementamos a nivel organizacional. En nuestros inicios, liderábamos la innovación. Hoy en día, seguimos innovando, pero probablemente la vanguardia de la innovación ya no reside en nosotros, sino en las nuevas generaciones que vienen detrás. El enfoque actual se centra en la visión estratégica, en identificar las áreas de trabajo prioritarias, aunque ya no participe directamente en la ejecución.

¿Por ejemplo?

Por ejemplo, el último proyecto de innovación es el de los gemelos digitales, una iniciativa transformadora como pocas, un motor para la transformación administrativa integral. Estamos abordando el ciclo de vida de la obra pública, considerando que una parte sustancial del PIB del sector público se concentra precisamente en este ámbito. Luego están los servicios. La inversión pública representa entre el 70% y el 80%. Con nuestro proyecto, disponemos de estimaciones —no solo a nivel nacional, sino también europeo—, sobre los ahorros potenciales al alinear el ciclo de vida de la construcción. Hablamos de un ahorro

del 30%. Si el 25% del PIB de Europa corresponde al sector público y, de ese porcentaje, el 80% es inversión pública, ¿cuántas veces podríamos financiar la transformación de la administración con ese ahorro? ¿Diez? ¿Quince? ¿Treinta veces? Por lo tanto, estamos alineando esfuerzos en esta dirección.

«El último proyecto
de innovación
es el de los gemelos
digitales, una iniciativa
transformadora
como pocas»

¿Cómo influye la tecnología en el diseño y mantenimiento urbano?

O, más específicamente: ¿cómo concebimos la ciudad del futuro? Es una cuestión de concepción, de diseño y de planificación de proyectos transformadores. Y sobre esta base, construimos, gestionamos y mantenemos la ciudad del futuro mediante modelos informacionales, con objetos tridimensionales únicos. De esta manera, se eliminan las ineficiencias entre el diseño, la construcción, el mantenimiento y la gestión, ya que todas las personas comparten la misma información del activo digital en todo momento, ven lo mismo. Este edificio [el ayuntamiento], por ejemplo, lo pudimos visualizar en formato digital antes de que existiera físicamente, y toda la comunidad pudo verlo. Esto ocurrió ya en 2012. En esa misma época, implementábamos un proyecto de transformación urbana en el que invertimos 10 millones de euros en una zona degradada de Sant Feliu. Se construyó un equipamiento en 2012, pero antes de su finalización física ya lo habíamos recreado utilizando las tecnologías audiovisuales y multimedia disponibles en aquel momento. ¡El impacto fue enorme!

¿En qué sentido?

Quiero decir que cuando el proyecto se completó físicamente, las personas que nos visitaban decían: «¡Pero si es idéntico a lo que vimos!». Y así era, porque durante el proceso participativo para decidir el diseño de esa zona y sus edificios, la ciudadanía pudo visualizarlo todo antes de su materialización. Hoy en día, con la tecnología BIM, lo que en aque-



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»



lla época requería una semana de cálculo computacional, ahora lo obtenemos en una hora. Con un proceso mucho más simple y rápido, se genera una representación visual (*render*) del edificio a partir del modelo digital. La tecnología nos brinda apertura, transparencia, motivación e incluso facilita la participación ciudadana.

Teletrabajo y Nuevos Modelos de Gestión

Durante la pandemia, muchas organizaciones improvisaron el teletrabajo. ¿Cómo fue en Sant Feliu?

Lo primero que debo señalar es que se alquilaron y buscaron ordenadores portátiles por doquier. No diré que se recurrió al mercado negro... pero la especulación y las dificultades fueron enormes, para controlar costes y entregas. Se suministraron portátiles y dispositivos móviles. Siempre he defendido que la implementación exitosa y completa del teletrabajo depende de la solidez de nuestra arqui-

tectura de administración digital para ofrecer a la ciudadanía la mayor cantidad posible de servicios en línea. En otras palabras, una organización cuyo sistema de tramitación al servicio de la ciudadanía no estuviera suficientemente desarrollado no podría implementar el teletrabajo de manera efectiva. Porque es lo mismo o, mejor dicho, la otra cara de la misma moneda. Nuestro cuadro de mando no habría funcionado si el personal teletrabajando no hubiera continuado realizando sus tareas de manera habitual. En muchas organizaciones, el teletrabajo se concibió como un espacio digital para hacer lo que se pudiera, en lugar de lo que realmente se debía hacer. En nuestro caso, la premisa fue diferente: «Lo mismo que realizas en la oficina, lo realizas desde tu casa». Esto fue posible porque «Disponíamos ya de expedientes completamente digitalizados». Por lo tanto, las personas empleadas podían desempeñar sus funciones desde cualquier ubicación geográfica.

¿Qué aprendizajes dejaron esos meses de pandemia?

La pandemia tuvo un impacto devastador, se lo aseguro. El espíritu de colaboración que teníamos se vio afectado en la postpandemia. Incluso a nivel de go-



bierno y en las relaciones con los grupos de la oposición, la dinámica cambió. En este sentido fue muy reconfortante la alineación de la sociedad y la representación política de la ciudad para implementar mecanismos de recuperación; nosotros lo llamamos «Pacte de Ciutat». Y, además, surgió un problema significativo: la pandemia puso de manifiesto las carencias tanto de la administración como de la sociedad en general.

«El espíritu
de colaboración
que teníamos
se vio afectado en
la postpandemia»

¿Cuál es su visión a largo plazo sobre el teletrabajo en la administración pública?

A largo plazo, el teletrabajo plantea un desafío significativo en términos de orquestación. Cuando dos equipos comparten un espacio físico, las interacciones y la comunicación fluyen de manera más natural, permitiendo una dinámica de trabajo en equipo que se fundamentan en la premisa de que una persona individual no puede alcanzar su máximo potencial sin el apoyo y la colaboración del resto del grupo. Sin embargo, coordinar equipos de manera remota se presenta como una tarea considerablemente compleja.

¿Cómo orquesta o gestiona usted los equipos a distancia en términos de liderazgo, evaluación del rendimiento y cultura organizativa?

En aquellos equipos donde la naturaleza del trabajo está bien definida y estructurada, la gestión remota resulta relativamente sencilla, ya que se asemeja a una cadena de producción. Sin embargo, en los equipos donde la labor es más creativa o implica la toma de decisiones, la dinámica es más diversa. En cualquier caso, superviso el trabajo de todo mi equipo, independientemente de su ubicación, sin necesidad de requerir a nadie qué tareas está llevando a cabo. Utilizamos un sistema de *reporting* digital. No prima la información de manera presencial. Nuestro sistema de *reporting* es una herramienta comercial que muestra todos los grupos de personas que dependen de mí y me reportan.

Transparencia, Gobierno Abierto y Relación con la Ciudadanía

¿Cómo entiende usted el concepto de transparencia en la era digital?

Antes de la era digital, los ayuntamientos y las administraciones se asemejaban a castillos: estructuras herméticas, con un único acceso, donde la ciudadanía transitaba solo por las áreas permitidas. La llegada del ayuntamiento digital transformó esta concepción, evolucionando del castillo al museo. La primera idea de transparencia digital —entre los años 2000 y 2010, impulsada por la Ley 11/2017—, se asemejaba precisamente a la del museo: visitamos el museo y observamos las obras de arte, pero sin tocarlas, manteniéndonos a una distancia establecida y solo durante un horario limitado, de 8 de la mañana a 3 de la tarde. La situación actual es diferente.

¿Exactamente, en qué sentido es diferente?

El ayuntamiento digital implica una visión completamente distinta: todo lo que acontece en esta administración debe ser accesible y comprensible para la ciudadanía, con las únicas excepciones marcadas por la ley. Adicionalmente, junto a la transparencia, debemos facilitar la interacción en diversos niveles: desde el diseño y concepción de una política pública hasta la participación directa de la ciudadanía. La forma más básica de participación es el voto. Pero la pregunta crucial es: ¿qué grado de participación otorgamos a la ciudadanía al diseñar, por ejemplo, la ciudad tras el soterramiento de las vías del tren, que históricamente han dividido Sant Feliu en dos? ¿Limitaremos la participación a la decisión de construir un edificio ya diseñado y definido?

¿Y qué mecanismos de escucha y participación ciudadana digital han implementado?

En Sant Feliu actuamos en este aspecto desde el inicio. Organizamos un concurso internacional en el que participaron 30 estudios de arquitectura para definir la configuración de la ciudad tras el soterramiento de las vías. Un jurado con representación diversa seleccionó a 10 finalistas, y de esas 10 propuestas, 3 se sometieron a votación electrónica. Participaron 6.000 personas, lo que representa un 15% de la población de Sant Feliu. Actualmente, estamos inmersos en otro proceso. El proyecto ganador ubicaba la nueva zona deportiva en un área específica, pero ahora debemos decidir qué tipo de instalaciones deportivas queremos. Todo esto evidencia que el entorno digital, a diferencia del modelo presencial tra-



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

dicional, permite alcanzar una participación mucho más amplia. La ciudadanía tiene la oportunidad de participar... si así lo desea. Ya no resulta efectivo colocar carteles en una pared convocando a las siete de la tarde para un proceso participativo. La sociedad ha evolucionado, ya no funciona de esa manera.

¿Y cómo funciona?

De manera distinta. Por ejemplo, los *casals de barri* —centros de barrio—, para personas mayores están experimentando una transformación. Las personas mayores de hoy no son las mismas que hace 20 años. Una persona de 70 años ya no acude al *casal*; prefiere viajar, aprovechar su tiempo y su dinero. ¿Y qué implica esto? Que esa persona mayor posee competencias digitales. Y si le formulamos alguna pregunta, es probable que nos responda a través de canales digitales. La digitalización y los procesos participativos ofrecen dos grandes ventajas: Primero, nos permiten difundir de manera más rápida, sencilla y ubicua la información que deseamos —o debemos— comunicar, ya sea por imperativo normativo —transparencia—, o de forma voluntaria —participación—. Incluso podemos colaborar activamente con la ciudadanía. Segundo, nos brindan la capacidad de llegar al 100% de la sociedad.

¿Al 100%? ¿Ya no existe la brecha digital?

Actualmente, Cataluña tiene un nivel de digitalización del 87,5% según el Consorci AOC en términos de administración. Aquellas personas que no deseen participar, probablemente no lo harán por ningún medio. Y quienes sí quieren involucrarse, disponen de dos vías. Por un lado, la opción en línea, asíncrona y despersonalizada. Por otro lado, la vía presencial: «Yo soy una persona que desea influir activamente. Represento los intereses de mi barrio y asistiré a cualquier convocatoria, porque dispongo del tiempo necesario». También existe la posibilidad de participar a través de entidades o de los consejos territoriales, porque los mecanismos para ello ya están establecidos. Lo que considero fundamental destacar es que la digitalización actúa como un catalizador de capacidades.

¿Cómo será la gobernanza digital del futuro?

Será fundamentalmente interrelacional, alejándose del concepto estático de un museo para convertirse en una experiencia dinámica. De hecho, ya estamos vislumbrando esta transformación: se asemejará a un parque de atracciones. Transitamos de un modelo cerrado a un entorno casi sin límites, un espacio que antes era inaccesible y que ahora podemos explorar libremente. El futuro ciberfísico nos brindará la oportunidad de vivir experiencias inmersivas similares a estar dentro de una

película, como *Los pilares de la tierra*, vestidos con un traje medieval en un mercado de la época. ¡Y lo experimentaremos! No sé si somos plenamente conscientes de la magnitud de los cambios que se avecinan. Pero si la tendencia actual continúa, nuestra intervención en el mundo digital será cada vez mayor, y también resultará cada vez más difícil preservar nuestra privacidad. Los grandes poderes y la industria tecnológica no nos permitirán vivir al margen. Ya no se trata de que la industria nos dicte nuestras acciones de forma directa. Lo que nos ofrece actualmente es una falsa sensación de autonomía, de estar donde deseamos estar, cuando en realidad nos encontramos donde ellos quieren que estemos, a cambio de nuestros datos personales. Ya lo hemos visto en el caso de Rumanía.

¿Y qué relación tiene esto con Rumanía?

Mucho.

¿Se refiere a las elecciones presidenciales?

Sí. El candidato de extrema derecha ganó gracias a una campaña masiva en TikTok. Aunque las elecciones fueron anuladas, también hubo indicios de intervención rusa. El gran problema del modelo de sociedad hacia el que nos dirigimos es que la tecnología está al alcance de todos, tanto de personas con buenas intenciones como de aquellas con malas intenciones. Y estas últimas suelen ser más rápidas y hábiles en su aplicación. Por ello, lo que defendemos resulta complejo. Se requiere una recuperación del Estado desde la perspectiva de un «ejército digital». No me refiero a las personas gobernantes en sí, sino al desarrollo de capacidades defensivas robustas. Protegerse de agresiones digitales cuando existen actores con miles de millones de euros destinados a la manipulación es una ardua tarea. Quien considere que la privatización de la administración es la solución, está equivocado. Lo que se necesita es fortalecerla, empoderarla. Incluso me atrevería a decir que, si el gasto militar debe representar el 2% del PIB, la inversión en defensa digital debería alcanzar el 5%.

Innovación Pública y Proyecto Oficina Sant Feliu 2.0[20]

¿Cómo nace la Oficina Sant Feliu 2020? ¿Por qué?

Todo comenzó en 2015, por encargo del alcalde entrante. Él había sido concejal durante mi etapa como gerente del Ayuntamiento entre 1997 y 2000. Tras ocho años fuera de la administración, regresó al go-



bierno en 2015. Y me planteó: «Mario, ha llegado el momento de que abordes la transformación de esta institución. Lo necesita». Dediqué tres años a la preparación de ese cambio. El año 2015 fue crucial, ya que sentó los cimientos del proyecto de transformación que se puso en marcha en 2018. Fue entonces cuando comenzamos a materializar nuestra estrategia. La Oficina Sant Feliu 2.0[20] tardó tres años en construirse.

¿Qué fue necesario pensar antes de empezar a construir nada?

Lo primordial fue definir la visión estratégica. Esa visión quedó plasmada en un documento de 2015, que aún hoy constituye una referencia fundamental para nosotros. Algunos puntos clave incluían: Conceptualizar la administración del futuro; Desarrollar infraestructuras de telecomunicaciones tanto en el territorio como en los edificios municipales; Lograr una hiperconexión integral; Transformar los servicios públicos en torno a tres ejes principales —el desarrollo económico de la ciudad, el gobierno y el territorio—; Utilizar de forma intensiva herramientas de análisis de datos. Desde el inicio, fui consciente de que no podríamos llevar a cabo esta transformación de forma aislada. Necesitábamos aliados estratégicos, el potencial y el músculo del sector privado.

¿Y cómo consiguieron ese músculo?

La estrategia fue establecer alianzas estratégicas con el sector privado. Un buen ejemplo es el sistema de telegestión del agua en Sant Feliu. Por ejemplo, en la digitalización del suministro de agua potable significó ser el primer ayuntamiento de Cataluña con 20.000 contadores de agua gestionados de forma remota, implantados en su momento de forma completa. Para lograrlo, formalizamos un acuerdo con Aguas de Barcelona. Instalamos antenas en nuestros propios edificios municipales, sin necesidad de permisos adicionales, ya que estos edificios también son consumidores de agua: escuelas, polideportivos, parques... Gracias a este sistema, ahora podemos detectar fugas en tiempo real. Antes, solo nos percatábamos del problema cuando el suelo se hundía o recibíamos una factura de miles de euros. Ahora, si una instalación deportiva registra un consumo de agua inusual un domingo por la noche, sabemos que existe una anomalía, ya que contamos con patrones de consumo definidos. Todo esto lo hemos conseguido mediante acuerdos de colaboración público-privada, siempre dentro del marco de la Oficina 2.0[20].

¿Debemos entender que se trataba de un instrumento operativo?

Exactamente. Era la herramienta operativa diseñada para implementar nuestro plan de transformación digital

concebido en 2015. Entre 2015 y 2019, ideamos más de cien proyectos. De ellos, completamos 80, mientras que unos 40 no alcanzaron los resultados esperados. Sin embargo, estos fracasos nos proporcionaron valiosos aprendizajes. En aquel entonces, la Oficina la integrábamos únicamente dos personas, aunque contábamos con el apoyo de una empresa externa. Hoy en día, ya no se denomina Oficina 2.0[20]; ahora es la Oficina de la Agenda Digital. Un ejemplo de nuestro trabajo actual es el desarrollo de un proyecto de auditoría de eficiencia energética en el alumbrado público. En la actualidad otro ejemplo similar es la auditoría completa del estado de mantenimiento del espacio público en toda la ciudad a partir de una solución basada en inteligencia artificial. La clave es la inmediatez, la completitud y la precisión. De forma complementaria implementamos la plataforma de gestión de IOT para concentrar los datos provenientes de la inteligencia de ciudad y poder decidir y actuar.

innovar

«Innovar no significa cambiar por cambiar. La administración pública no es un laboratorio experimental, sino un espacio de servicio donde las transformaciones deben responder a necesidades tangibles y específicas de la ciudadanía.

El marco legal actual nos ofrece una ventana de oportunidad sin precedentes para impulsar la innovación de manera segura y responsable. Instrumentos como los *sandboxes* regulatorios nos permiten experimentar dentro de entornos jurídicamente garantistas, un escenario impensable hasta hace poco tiempo.

Sin embargo, la innovación con propósito requiere, intrínsecamente, del talento humano. La administración debe poseer la capacidad de atraer profesionales valiosos, fomentar su desarrollo continuo y, crucialmente, asegurar su permanencia. De lo contrario, ese talento simplemente buscará otros horizontes. En este punto, la legislación también debe desempeñar un rol activo, facilitando y reconociendo la incorporación de nuevas habilidades y conocimientos.

En esencia, innovar es entender el contexto, comunicarse bien y transformar lo existente en algo útil»

¿Qué elementos de su modelo son replicables en otros municipios?

Absolutamente todos. Nuestro modelo no está diseñado *ad hoc* para Sant Feliu. El enfoque no se limita a mis necesidades o a las de este ayuntamiento. Nuestra forma de trabajar es inherentemente abierta y co-



Mario Alguacil Sanz

«Se trata de analizar el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas»

laborativa. La innovación, los procesos derivados y la tecnología emergente de estos procesos la compartimos en abierto. Trabajamos con recursos que están disponibles en cualquier lugar. Mi pregunta es: «En un país con 49 millones de habitantes, ¿no existen otros capaces de lograr lo mismo?». Contábamos con una estrategia clara y un instrumento operativo eficaz: la Oficina 2.0[20]. Y en esta etapa más reciente, hemos evolucionado para trabajar con agendas y planes sectoriales mucho más ágiles. Y el resultado es tangible.

«Nuestro modelo no está diseñado *ad hoc* para Sant Feliu. Nuestra forma de trabajar es inherentemente abierta y colaborativa»



Liderazgo Público y Profesionalización

¿Qué competencias profesionales considera esenciales hoy en día para una persona directiva pública en el contexto actual de incertidumbre, digitalización y nuevas demandas ciudadanas?

En mi opinión, la primera competencia fundamental es la comprensión del concepto de mundo ciberfísico. Si una persona directiva pública no internaliza esta realidad, estamos perdidos. En la actualidad, lo físico y lo digital tienen un peso prácticamente igual. Si bien aún no son idénticos —ni en términos de derechos ni de resultados—, la tendencia apunta hacia esa convergencia. Es crucial que la persona directiva pública comprenda que vivimos inmersos en un proceso acelerado, donde cada año concentra un número creciente de momentos clave. El volumen de conocimiento disponible será cada vez más inabarcable. Por consiguiente, la capacidad de síntesis y la inteligencia contextual se erigen como competencias críticas.

En ese sentido, ¿cómo trabajan ustedes en Sant Feliu de Llobregat?

Yo, por ejemplo, entrego a mi equipo informes extensos, de hasta 300 páginas, y les pido: «Dame los 21 gramos de este documento». Resulta inviable leerlo todo detalladamente. Sin embargo, si identifican información relevante, lo analizaré. La inteligencia artificial que está emergiendo, y la que necesitamos en el presente, nos permitirá sintetizar información compleja, anticipar escenarios futuros y actuar de manera proactiva. Es imprescindible dominar el análisis de datos en sus vertientes predictiva, proactiva y prescriptiva. No basta con comprender lo que ha sucedido; es igualmente crucial prever lo que podría pasar.

¿Qué importancia tiene ese pensamiento anticipado para un directivo público?

Es crucial para alinear las políticas con las tendencias futuras. Si los datos me indican que dentro de cinco años el 30% de la población estará en riesgo de exclusión social, debo comenzar a adaptar mis políticas desde ahora. No podemos permitirnos actuar únicamente cuando los problemas ya son evidentes. Y esta necesidad de anticipación es cada vez más apremiante. Ya no basta con buscar solo el conocimiento del pasado; es imprescindible una actualización constante. Y comprender las dinámicas de la sociedad actual es fundamental, ya que toda gestión de equipos o



relación con la ciudadanía se basa en esta comprensión. Volver a situar a la ciudadanía en el centro de nuestras acciones es clave.

¿Cuándo dejaron de estar en el centro?

Nos hemos desviado del foco durante un tiempo. En ocasiones, trabajábamos sin reflexionar verdaderamente sobre quiénes eran las personas destinatarias de nuestros esfuerzos. Sin embargo, la ciudadanía, empoderada por la tecnología y las redes sociales, nos ha confrontado, obligándonos a recordar quién constituye nuestro verdadero centro de atención. Si bien este recordatorio no ha sido siempre voluntario, ha resultado revelador. Ahora comprendemos la importancia de una comunicación clara, accesible y útil, así como la necesidad de ofrecer servicios públicos comprensibles, ágiles y relevantes. Asimismo, resulta esencial fomentar la colaboración entre administraciones, con otras instituciones y con el sector privado. Porque, seamos honestos, no todos los servicios públicos deben ser gestionados exclusivamente por empresas públicas.

«Ahora comprendemos la importancia de una comunicación clara, accesible y útil, así como la necesidad de ofrecer servicios públicos comprensibles, ágiles y relevantes»

¿Qué competencias necesita hoy una persona directiva pública ante la incertidumbre?

Necesita complementarse activamente con inteligencias externas y liderar equipos diversos. La era del liderazgo en solitario ha quedado atrás. Requerimos apoyo, herramientas innovadoras y extensiones de nuestras propias capacidades. La organización no puede sostenerse únicamente sobre un modelo jerárquico vertical. Quizás un ayuntamiento debería ser dirigido por un equipo de tres perso-

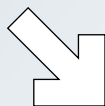
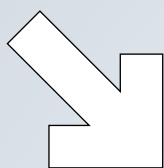
nas, similar a un dron que necesita tres motores para mantener su estabilidad en un entorno de movimiento multidireccional y constante. La competencia fundamental reside en entender la sociedad a la que servimos.

El Departamento de Gobernanza del Gobierno Vasco, junto con el IVAP, ha elaborado un Diccionario de Competencias en el que destaca: pensamiento estratégico, centralidad en la visión y gestión del cambio. ¿Qué opina?

Estoy completamente de acuerdo. Pensamiento estratégico, visión clara, gestión del cambio... esos son precisamente los pilares de lo que venimos conversando. El riesgo radica en que esos documentos se queden olvidados en un cajón. Vivimos en una era de múltiples versiones y sinónimos. Existe una suerte de inflación de términos como gobernanza, transformación, transición... Sin embargo, es crucial definir y nombrar las cosas con precisión. Aunque en ocasiones, como me sucedió a mí, uno primero ejecuta las acciones y luego alguien más les da nombre. Cuando dejé la gerencia del ayuntamiento, me inscribí en un curso de Función Gerencial. Me preguntaron: «¿Para qué quiere este curso si ya ha sido gerente?». Y mi respuesta fue: «Porque necesito un título que respalde lo que ya he hecho». Esa es la esencia de la innovación en Sant Feliu: primero actuamos, luego le dan un nombre.

La innovación en Sant Feliu de Llobregat, con estrategia y visión...

Constituyen los dos pilares esenciales de la innovación. Y, para asegurarme de que haya quedado claro a lo largo de nuestra conversación, el pensamiento estratégico no implica una planificación rígida. No se trata de trazar un único camino inalterable, sino de analizar cuidadosamente el contexto, anticipar posibles movimientos y tomar decisiones fundamentadas. La visión, por otro lado, establece la dirección: hacia dónde aspiramos a llegar, qué agendas impulsar y cómo llevarlas a cabo. No se trata de imponer un destino fijo e inamovible, sino de mantener simultáneamente flexibilidad y un rumbo claro. Y ahora, más que nunca, esto requiere una comunicación clara y abierta. Las estrategias no pueden permanecer escondidas en un cajón, ni las visiones en un rincón olvidado. Debemos comunicarlas, hacerlas comprensibles y compartirlas con la ciudadanía. Porque si aspiramos a su participación activa, debemos explicarles nuestro rumbo. El engaño no tiene cabida en este proceso. La ciudadanía está muy informada y, precisamente por ello, demanda coherencia, claridad y un compromiso genuino.



ivap



JURISPRUDENTZIA
JURISPRUDENCIA
JURISPRUDENCE



1 César Gallastegi Aranzabal
Universidad de Deusto/Deustuko
Unibertsitatea
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.04>

JURISPRUDENTZIA JURISPRUDENCIA JURISPRUDENCE

César Gallastegi Aranzabal

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Deusto / Deustuko Unibertsitatea
cga@deusto.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.04>

Recibido: 27/04/2025

Aceptado: 23/ 05 /2025

© 2025 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Sumario:

I. Gestión del sistema de empleo público: intervención externa en la confección de las relaciones de puestos de trabajo.—II. Acceso al empleo público: repetición del proceso de selección y terceros de buena fe.—III. Acceso al empleo público: insuficiente motivación por los órganos de valoración.—IV. Derechos económicos de las personas empleadas públicas: retribuciones correspondientes a funciones de carácter superior.—V. Derechos económicos de las personas empleadas públicas: trienios e incapacidad laboral.

I. Gestión del sistema de empleo público: intervención externa en la confección de las relaciones de puestos de trabajo

Iniciamos la presente crónica jurisprudencial con un episodio enmarcado en una, llamémosla, externalización de funciones por la administración. En este caso, se trata de la contratación por un ayuntamiento de una empresa privada, una consultoría, para colaborar —veremos hasta qué punto—, en la confección de la relación de puestos de trabajo municipal.

La controversia nace cuando un funcionario municipal recurre la aprobación, en noviembre de 2018, de la propuesta de relación de puestos de trabajo de la administración en que se encuadra. El acuerdo del pleno municipal, dado en mayo de 2019, rechazó el recurso de reposición del funcionario.

El argumento principal del funcionario en su recurso administrativo fue que la relación de puestos de trabajo había sido elaborada por una empresa privada, sin la participación del personal responsable administrativo municipal. El empleado público destacaba que la propuesta llevada al pleno aparecía firmada por la consultoría contratada al efecto, y no por el funcionario municipal; en esa línea, el secretario de la corporación confirmó que no intervino en absoluto en la elaboración del documento. En suma, el funcionario afirmaba que, aunque el Ayuntamiento podía recurrir para estas labores a la colaboración de una asesoría externa, en el caso presente se había excedido el marco legal.

Rechazado el recurso administrativo, según hemos dicho, el funcionario se dirigió a la vía judicial, si bien el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente desestimó en 2021 su petición.

El funcionario no se aquietó y apeló la sentencia; así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sede de Granada, estimó su recurso contencioso-administrativo, en marzo de 2022, al considerar la actuación de la consultora como una «intervención intensa». En consecuencia, quedó revocada la sentencia dictada por el Juzgado y se declaró la nulidad de la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento granadino.

Finalmente el ayuntamiento acude al Tribunal Supremo, quien admite a trámite el recurso de casación; queda fijado el interés casacional objetivo en los siguientes términos: «si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de relación de puestos de trabajo, por un ayuntamiento a una empresa, mediante contrato administrativo de servicios, es conforme a la doctrina de esta Sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita, y reflejada en las SSTs 1160/2020, de 14/09/2020 (N.º de Recurso: 5442/2019) y 1265/2020, de 07/10/2020 (N.º de Recurso: 5429/2019)»; y como normativa a interpretar, los artículos 9 (donde se señala que «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos») y 74 (definición de las relaciones de puestos de trabajo) del Estatuto Básico del Empleado Público, y el art. 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (relativo a los contratos de servicios: «No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos»).



El Tribunal Supremo dicta su *sentencia de diecinueve de diciembre de 2024* (2024/2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso núm. 4980/2022, ECLI:ES:TS:2024:6328). A juicio de la Sala, el recurso de casación no puede prosperar porque lo que propone el escrito de interposición es un debate sobre los hechos (cuando «no es propio del recurso de casación discutir sobre ellos sino sobre la interpretación del ordenamiento jurídico que llevó al fallo de la sentencia recurrida», FD 4), en particular, sobre la entidad de la intervención de la empresa contratada por el Ayuntamiento, reflejada en la sentencia (que «fue bien precisa al señalar los hechos concretos que le llevaron a la convicción de que la Relación de Puestos de Trabajo la elaboró la contratista y el Ayuntamiento se limitó a asumir sin más la que se le presentó», FD 4); y en cuanto al fondo del problema —continúa la sentencia— no hay duda posible: el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público y el artículo 17 de la Ley 9/2017 chocan frontalmente con lo vivido en el municipio andaluz (incumplimiento de la exigencia de reserva a los funcionarios públicos de las funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas y de la prohibición de que sean objeto del contrato de servicios aquellos que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos).

Por otra parte, refiriéndose a pronunciamientos judiciales previos, la sentencia del Tribunal Supremo señala que se han hecho valer correctamente estas exigencias legales en las sentencias citadas en el auto de admisión, así como en otras. Estimamos que resulta de interés realizar un repaso de la jurisprudencia citada en la sentencia, al efecto de delimitar los contornos de una actuación colaborativa externa que sea ajustada a derecho.

En lo que se refiere a las sentencias citadas en el auto de admisión del recurso de casación (las dos que hemos recogido más arriba —1160/2020 y 1265/2020—, en el fragmento copiado del auto), «las primeras concluyeron que era contraria a Derecho una encomienda de gestión por parte de una Confederación Hidrográfica a una sociedad pública estatal para que le auxiliara en la tramitación de expedientes sancionadores y, en consecuencia, desestimaron los recursos de casación del Abogado del Estado contra las sentencias de instancia que anularon la actuación administrativa por la delegación de tareas nucleares del ejercicio del ius puniendi, reservadas a los titulares de los órganos administrativos competentes, lo cual es contrario al artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público» (FD 4).

Y con respecto a otras sentencias, se señala: «Entre las segundas se cuentan las que ha dictado esta Sección a propósito de haber dejado a una empresa pri-

vada la valoración de los méritos de los participantes en un proceso selectivo: sentencias n.º 197/2023, de 16 de febrero (casación n.º 4118/2021); n.º 198/2023, de 16 de febrero (casación n.º 3686/2021); n.º 988/2023, de 13 de julio (casación n.º 3334/2021); 211/2024, de 7 de febrero (casación n.º 6872/2021). En fin, la sentencia que invoca el escrito de oposición, la n.º 469/2023, de 12 de abril (casación n.º 8778/2021) no sirve a los propósitos para los que la invoca el escrito de interposición, porque ni en este caso se dan circunstancias extraordinarias, ni puede considerarse que el Ayuntamiento de Atarfe carezca de medios técnicos idóneos para intervenir activamente en el procedimiento de elaboración de su Relación de Puestos de Trabajo. Además, esta sentencia subraya que en todo momento la Administración ha de reservarse, además de la decisión, el control del procedimiento» (FD 4).

Por todo ello, la respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión queda fijada en los siguientes términos para el caso: «A la vista de cuanto hemos dicho, debemos responder a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que nos ha sometido el auto de admisión diciendo que en este caso la intervención de la empresa contratada al efecto ha superado la intensidad que admite la jurisprudencia expresada en las sentencias n.º 1160/2020, de 14 de septiembre (casación n.º 5442/2019) y n.º 1265/2020, de 7 de octubre (casación n.º 5429/2019)». En consecuencia, no da lugar al recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento granadino, debido a la intervención tan amplia que ha desarrollado la consultora de servicios en la elaboración de la relación de puestos de trabajo del consistorio.

II. Acceso al empleo público: repetición del proceso de selección y terceros de buena fe

En este segundo apartado, la cuestión estriba en determinar si la repetición de parte del proceso de selección, ordenada por los tribunales por irregularidades en dicho proceso, debe extenderse a los terceros de buena fe que culminaron con éxito las pruebas selectivas y obtuvieron plaza. Para ello, aportamos dos sentencias del Tribunal Supremo (en la segunda de las cuales aparecerá, como en el apartado anterior,

una consultoría contratada y cuya intervención será cuestionada; además, en el apartado anterior han aparecido citadas sentencias sobre casos similares, esto es, sobre valoraciones externas de los méritos de los participantes en un proceso selectivo).

Describamos las circunstancias del primer caso. En diciembre de 2017 se convocaron unas pruebas selectivas de promoción interna, a través del sistema de concurso-oposición. La fase de oposición constaba de dos ejercicios eliminatorios; el primero era de tipo teórico y el segundo consistía en resolver cinco casos prácticos (y, según las bases, el tribunal de selección debía indicar previamente los criterios de corrección de este; a tal efecto, a las cinco personas aspirantes un documento de instrucciones). Las plazas convocadas fueron tres, y cinco las personas aspirantes que concurrieron. Nuestro protagonista superó el primer ejercicio de la fase de oposición con la nota más alta, pero en el segundo no alcanzó la nota mínima y quedó eliminado; a la postre, hubo dos aprobados (por lo que quedó una plaza desierta) y nuestro aspirante recurrió en reposición la resolución que publicaba la relación definitiva de aprobados.

Desestimado su recurso administrativo, interpuso ante el juzgado contencioso-administrativo el recurso correspondiente. La sentencia de instancia declaró probado que para el segundo ejercicio de la fase de oposición se entregó a las cinco personas aspirantes el documento de instrucciones que recalca su carácter práctico; sin embargo, el tribunal calificador introdujo unos criterios de puntuación y corrección que desconocían las personas aspirantes y que resultaban ajenos al carácter práctico de los casos (tales como realizar un análisis general del impuesto correspondiente al caso o valorar las referencias normativas). Por ello, el juzgado estimó la demanda, pero en parte: reconoció el derecho del recurrente a realizar nuevamente el segundo ejercicio, previo conocimiento de los criterios de calificación, de forma que, si superaba el proceso de selectivo, podría acceder a la plaza que quedó desierta. Por tanto, no se anuló todo el proceso selectivo y se amparó al aprobado de dos personas, invocando la jurisprudencia sobre los terceros de buena fe en los procesos selectivos: no procede perjudicar a las personas aspirantes de buena fe que superan todo el proceso selectivo y hayan sido ajenas a la irregularidad cometida.

La sentencia del juzgado contencioso-administrativo no satisfizo ni al recurrente ni a la administración involucrada, lo que les llevó a interponer recurso de apelación: la Junta de Extremadura pedía que se mantuviese la resolución administrativa impugnada en la instancia; el aspirante estimaba que debía convocarse a todos los opositores, no solo a los suspendidos. Pues bien, la sentencia dictada en apelación estimó

el recurso del aspirante y ordenó que se repitiese la prueba práctica a todas las personas aspirantes (incluyendo, por tanto, en las que se entiende), en base a la necesidad de combinar la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la tutela de los terceros de buena fe con el derecho a la tutela judicial efectiva en la ejecución de sentencias «y el valor de justicia en estado puro, anclado en la equidad y la buena fe».

Así, llegamos al Tribunal Supremo, al recurrir ante él las dos personas aprobadas que obtuvieron plaza y la Junta de Extremadura (el aspirante se apartó finalmente del recurso, al no efectuar oposición al recurso de casación); el auto de admisión señala que «las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es, matizar, si procede, la jurisprudencia referida a los terceros de buena fe. En concreto, para determinar si respecto de aquellos que superaron el proceso selectivo, y obtuvieron plaza, al retrotraerse el procedimiento, se infringe su buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica en el caso de no superar esa fase en la que se apreció la nulidad», además de «identificar como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación, el artículo 9 de la Constitución y la jurisprudencia relativa a «los aspirantes de buena fe» (FD 4).

El Tribunal Supremo se pronuncia sobre la cuestión en la *sentencia de tres de marzo de 2025* (217/2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso núm. 5112/2022, ECLI:ES:TS:2025:891). Para empezar, el Tribunal Supremo señala que «procede mantener nuestra jurisprudencia y las eventuales matizaciones vendrían dadas, no tanto en su formulación como en la aplicación ya al caso por razón de las concretas circunstancias de hecho» (FD 5).

Esa jurisprudencia del Tribunal Supremo se asienta en siete ideas, que procedemos a entresacar de la sentencia: «1.º Bajo la denominación “aspirantes o terceros de buena fe en los procesos selectivos” la jurisprudencia se refiere a quienes han superado un proceso selectivo y obtenido plaza, proceso que posteriormente, y a instancia de un tercero, se anula mediante sentencia firme. En tales supuestos venimos manteniendo que —en lo posible— no debe verse afectada la situación de quienes fueron nombrados en su día porque así lo exigen razones de buena fe, de confianza legítima, de seguridad jurídica y de equidad, sin exceder en este caso de lo previsto en el artículo 3.2 del Código Civil»; más argumentos: «2.º Esta jurisprudencia no deja de ser sino una plasmación, en su caso, del principio de conservación de actos anulables [...] 3.º A su vez este criterio descansa, por un lado, en el hecho de que las infracciones determinantes de la invalidez del proceso selectivo sean imputables exclusivamente a la Administración [...] nuestra jurisprudencia no olvida al recurrente, se le tiene en



cuenta, pues se satisfacen plenamente sus pretensiones, que se estiman, pero sin necesidad de deshacer todo lo anterior en perjuicio de esos otros aspirantes de buena fe» (FD 5).

Sobre la posible discriminación y la aplicación del principio de equidad: «4.º Se rechaza que haya discriminación pues lo desproporcionado de una anulación total exige atemperar las consecuencias de un entendimiento del principio de igualdad que llegue a pugnar con la equidad [...] criterio que atempera la solución de las contiendas judiciales [...] de ahí que se admita su invocación al asociarse al principio de proporcionalidad respecto del alcance del fallo anulatorio». En cuanto a la prohibición de generar un número superior de aprobados al de plazas convocadas: «5.º [...] la jurisprudencia rechaza que preservar la posición jurídica del aspirante de buena fe suponga infringir la prohibición de aprobar a más aspirantes que plazas convocadas: tal límite rige para los tribunales calificadoros» (FD 5).

Finalmente, por lo que atañe al condicionante temporal: «6.º En estos casos suele invocarse el factor temporal pues, al fin y al cabo, si se tutela a los aspirantes de buena fe es porque con el transcurso de tiempo han consolidado situaciones jurídicas derivadas de haber superado la convocatoria [...] 7.º Para el cálculo de ese elemento temporal la jurisprudencia no fija estándar de duración que sirva para integrar el juicio de proporcionalidad, lo que lleva al casuismo. A estos efectos la revisión judicial —en sus instancias y grados— es lo que dilata la resolución definitiva, y de las numerosas sentencias dictadas se deducen lapsos de tiempo que van de uno a cinco años entre el acto impugnado y la primera sentencia, y de tres a nueve años entre ese acto y la sentencia firme» (FD 5).

Una vez repasados los términos de la jurisprudencia sobre el tema, la sentencia reitera que «no procede modificar la jurisprudencia sobre los aspirantes de buena fe que obtuvieron plaza en procesos selectivos en los que, por sentencia firme, se dispone la retroacción de las actuaciones a fin de que se sigan, respecto de aquellos en cuyo favor se falla, las fases del proceso selectivo afectadas de los vicios que determinaron la estimación de las demandas» (FD 5).

Y respecto al caso concreto, y en aplicación de la jurisprudencia consolidada y que acabamos de sintetizar, se estiman los recursos de casación y se anula la sentencia impugnada en la parte en que obliga a repetir el segundo ejercicio de la fase de oposición con todas las personas aspirantes, incluyendo a las personas aprobadas en el proceso de selección, confirmándose la sentencia de primera instancia en todos sus extremos. La sentencia impugnada se aparta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sin que se motive suficientemente u ofrezca razón determinante para alterarla.

Pasamos al examen de la segunda sentencia que anunciábamos al presentar este segundo apartado de jurisprudencia. Cuatro días después de emitirse la primera sentencia, se dicta sobre la cuestión del tercero de buena fe un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo a través de su *sentencia de siete de marzo de 2025* (256/2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso núm. 4182/2022, ECLI:ES:TS:2025:1051). Previamente había quedado fijada una doble cuestión de interés casacional: «1.º Si la falta de previsión en las bases de convocatoria, de la posibilidad de que el tribunal calificador delegue su competencia en la valoración de los candidatos, impide, en todo caso, tal delegación. 2.º Matizar, si procede, la jurisprudencia sobre terceros de buena fe. En concreto si infringe la buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica que ampara a los que superaron el proceso selectivo y obtuvieron plaza, si al retrotraerse el proceso selectivo no superan la fase en la que se apreció la nulidad» (FD 4).

A propósito de la segunda cuestión, la del tercero de buena fe afectado por la revisión de un proceso selectivo, el Tribunal Supremo indica que procede reiterar y confirmar la jurisprudencia sobre el tema: «aquellos aspirantes que superan un proceso selectivo anulado o declarado nulo, y obtuvieron plaza, deben ver respetada su situación cuando sean ajenos a la causa determinante de la nulidad o anulación y así se justifique por el tiempo transcurrido desde la obtención de la plaza. En tales supuestos venimos manteniendo que no debe verse afectada la situación de quienes fueron nombrados en su día porque así lo exigen razones de buena fe, de confianza legítima, de seguridad jurídica y de equidad, sin exceder en este caso de lo previsto en el artículo 3.2 del Código Civil» (FD 5). Queda así salvaguardada la posición de aquellas personas que de buena fe obtuvieron plaza.

Respecto a la primera cuestión de interés casacional, es decir, la valoración de los méritos de los aspirantes por una consultoría contratada al efecto, siendo al caso aplicable el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado (aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo; artículo 13.3 del Reglamento: «Los Tribunales y las Comisiones Permanentes de Selección podrán disponer la incorporación a sus trabajos de asesores especialistas, para todas o algunas de las pruebas, de acuerdo con lo previsto en las correspondientes convocatorias. Dichos asesores colaborarán con el órgano de selección exclusivamente en el ejercicio de sus especialidades técnicas»), el Tribunal Supremo apunta: «Cabe, por tanto, que el órgano de selección cuente con asesores, posibilidad que deberá preverse en las bases y que intervendrán a título de colaboración o auxilio, no como órganos delegados.

De esta manera el órgano de selección ostenta la titularidad y asume el ejercicio de la competencia, luego dirige el proceso selectivo, y es quien evalúa y finalmente selecciona a los aspirantes, si bien puede contar con el asesoramiento de expertos para valorar y evaluar conocimientos, habilidades o exigencias técnicas. Tratándose de procesos selectivos y a falta de una regulación expresa que lo prevea, no cabe hablar en estos casos y con propiedad de delegación, pues implicaría que el órgano de selección como delegante cedería al delegado —siempre otro órgano administrativo— el ejercicio de la competencia de la que es titular [...] a falta de previsión en las bases de la convocatoria del proceso selectivo o por no preverlo con carácter general la normativa que regule el proceso selectivo, no cabe que un órgano de selección o tribunal calificador delegue la valoración de los aspirantes, si bien podrá contar con la colaboración o auxilio de expertos o asesores para valorar y evaluar conocimientos, habilidades o exigencias técnicas de los aspirantes» (FD 5).

En el caso de esta segunda sentencia, el demandante logra que se considere no ajustada a derecho la actuación impugnada y que se retrotraiga el procedimiento para que el tribunal calificador, de acuerdo con las bases, valore y puntúe sus méritos (y si como consecuencia de la valoración de sus méritos —que el Tribunal calificador habrá de hacer por sí mismo— la puntuación que le corresponda le permite igualar o superar a la del último de las personas aprobadas con plaza, tendrá derecho a ser nombrado con todos los efectos y desde que surtieron para los que obtuvieron sus nombramientos al término del proceso selectivo).

III. Acceso al empleo público: insuficiente motivación por los órganos de valoración

La Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, por resolución dada en febrero de 2018, convocó concurso para la provisión de diversas jefaturas de servicio y de sección en diferentes hospitales, entre ellas, la plaza correspondiente a la jefatura de sección de Neurofisiología del Hospital La Fe de Valencia.

La comisión de valoración propuso la adjudicación de la plaza a una persona, pero otros dos aspirantes recurrieron en alzada el acto anterior. Y es que la base séptima de la convocatoria, al regular el proce-

dimiento, establecía que iba a constar de la valoración del currículum y de la exposición pública ante la comisión de valoración del proyecto técnico presentado, conforme al baremo de méritos especificado en la convocatoria; por su parte, la comisión de valoración debía establecer los criterios para la valoración del proyecto técnico con anterioridad a su exposición pública, y siendo la puntuación otorgada adecuadamente motivada.

El recurso de alzada se estimó parcialmente, ya que se consideró necesaria la notificación de los criterios de valoración del proyecto técnico a los aspirantes antes de realizarse la exposición y como mínimo el mismo día, garantizando su conocimiento por todos los aspirantes y contemplando la posibilidad de ser presenciada por los interesados. Así, se acordó la nulidad de la resolución de adjudicación y se ordenó retrotraer las actuaciones a la exposición pública de los proyectos.

Tras esta resolución, la administración acordó la reanudación del proceso de provisión. La comisión de valoración se reunió el 22 de octubre de 2019 y estableció los criterios de valoración del proyecto técnico, los cuales fueron notificados a los aspirantes (antes de la exposición) y la exposición del proyecto técnico se realizó ese mismo día. Tras la valoración de los aspirantes, se formuló propuesta de adjudicación el 22 de octubre de 2019 en favor de la misma aspirante que había resultado designada en la anterior (y fallida) elección.

Nuevamente los otros dos aspirantes formularon recurso de alzada contra esa decisión. El órgano de valoración se reunió el 28 de noviembre de 2019 para la contestación de las alegaciones de los aspirantes frente a la propuesta de adjudicación. En el acta de contestación de alegaciones, de esa misma fecha, se incorpora, como anexo, un informe motivado de valoración de los proyectos de gestión, firmado por dos vocales de la comisión de valoración. En consecuencia, la Dirección General de Recursos Humanos desestimó las alzas mediante resolución de 28 de noviembre de 2019, incorporando en su texto el informe de dos de los miembros de la comisión de valoración en que se explicaban las valoraciones. En la misma fecha es dictada resolución seleccionando para la plaza a la aspirante antes mencionada.

Interpuesto recurso contencioso administrativo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente dicta sentencia estimatoria parcial que aprecia falta de motivación de la decisión administrativa y anula la adjudicación.

Disconformes con esa decisión de instancia, la hasta ese momento adjudicataria de la plaza y la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana inter-



pusieron recurso de apelación que concluyó con la sentencia que será impugnada en casación. Esta sentencia, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, examina ambos recursos, dando diferente respuesta: estima el recurso interpuesto por la administración valenciana (y reconoce la validez de la asignación de plaza que realizó) y desestima el recurso deducido por la aspirante (rechazando la necesidad de grabación de las exposiciones, la falta de imparcialidad, etc.).

Habida cuenta de que la sentencia de apelación anuló la sentencia de instancia y confirmó la decisión administrativa de adjudicar la plaza a la aspirante primeramente reconocida, la otra aspirante interpone recurso de casación, quedando fijadas dos cuestiones de interés casacional. La primera estriba en determinar «si es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo»; y la segunda se refiere a «si el contenido del informe debe estar suscrito por todos los miembros de la comisión, o es igualmente eficaz a efectos justificativos de puntuaciones si se emite por parte de algunos de los miembros» (FD 2).

El Tribunal Supremo se pronuncia en la *sentencia de dos de diciembre de 2024* (1905/2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso núm. 4359/2022, ECLI:ES:TS:2024:5976).

Respecto a la primera cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo cita la evolución de la doctrina de la discrecionalidad técnica, para ceñirse al momento en que ha quedado ya aclarado que el contenido de la motivación —para que pueda ser considerada válidamente realizada— debe cumplir varias exigencias; en suma se trata de que «cuando por algún aspirante sea solicitada la aclaración o cuando sea impugnada la valoración otorgada por los órganos de valoración, como ha ocurrido en el supuesto que ahora examinamos, surge la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico. Esa obligación nace en la previsión constitucional de prohibición de arbitrariedad, que hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio técnico de que se trate» (FD 7); la motivación se admite que sea *in aliunde*, esto es, que conste en un informe incorporado al expediente administrativo. En consecuencia: «La respuesta a la cuestión de interés casacional es, por todo ello positiva: es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo. Y, claro está, ese informe técnico puede servir de motivación a la resolución administrativa que resuelva la impugnación de la valoración siempre que cumpla las

exigencias del artículo 88.6 de la Ley 39/2015 [...] Obviamente, tal posibilidad hay que entenderla referida a los informes emitidos en su momento por los miembros del órgano que realizó la valoración, sin ampliar, sustituir ni enmendar nada en relación con lo valorado y las puntuaciones dadas entonces, sino limitada a exponer las razones por las que la aplicación de los criterios de valoración preestablecidos condujo al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás» (FD 7). Según se recuerda: «En este caso, la Administración recabó informe de motivación a la comisión de evaluación y con base en ese informe dictó su resolución de 28 de noviembre de 2019. En definitiva, dio respuesta a las alegaciones y reclamaciones formuladas con un informe emitido en vía de recurso por miembros de la comisión de valoración que quedó unido al expediente administrativo, y lo hizo incorporándolo al texto de la resolución que dictó. Y, nunca se ha discutido, lo hizo sin incurrir en extralimitación o ampliación. Cosa diferente es que el informe pueda tener el valor otorgado, que es lo que nos conecta con la segunda de las cuestiones de interés casacional» (FD 7).

Pasamos, pues, a la segunda cuestión de interés casacional. El Tribunal Supremo repasa pronunciamientos previos y «trasladada esta argumentación al caso de autos debemos decir que el informe emitido únicamente por dos miembros de la comisión de valoración no puede tener el valor pretendido, de justificar/motivar las puntuaciones numéricas emitidas por cada uno de los miembros de la comisión» (FD 7).

Por tanto, en base en la doctrina fijada en cada una de las dos cuestiones de interés casacional y su aplicación al caso, se estima el recurso de casación, con anulación de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia. Queda confirmada la sentencia de instancia (que anuló la resolución adjudicatoria de la plaza por insuficiente motivación).

IV. Derechos económicos de las personas empleadas públicas: retribuciones correspondientes a funciones de carácter superior

En junio de 2019, un Juzgado de lo Social de Cádiz dictó sentencia en la que se declararon probados, en-

tre otros, los siguientes hechos: la persona demandante es personal laboral fijo, con categoría asignada de Jefe de Servicios Técnicos y Mantenimiento Grupo III; realiza trabajos propios del Grupo II; la diferencia anual entre ambas categorías es de 6.700 euros. La sentencia estimó en parte la demanda de la persona trabajadora: dispuso que se abonara al demandante la diferencia salarial señalada, por la efectiva realización de trabajos de superior categoría; pero se desestimó la petición de clasificar al demandante como titulado de grado medio del Grupo II.

La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la Junta de Andalucía ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la cual dictó sentencia en marzo de 2022 que desestimó íntegramente el recurso de suplicación. Por lo que se refiere a la cuestión casacional planteada —que unas líneas más adelante explicitaremos—, la administración andaluza solicitó en apelación que a la cantidad que debía pagar se le descontara el importe correspondiente al concepto de antigüedad; sin embargo, la sentencia consideró que el empleado cumplía las condiciones necesarias para recibirlo, ya que el convenio colectivo en su articulado no recoge trato diferencial cuando se esté ante un trabajador que desempeña funciones superiores.

A continuación, la Junta de Andalucía formalizó recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y otra dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sentencia de 17 de enero de 2018, recurso de suplicación 3573/2016).

La cuestión suscitada en el recurso de casación unificadora se centra en determinar si el trabajador tiene derecho al complemento de antigüedad, calculado sobre el salario que corresponde a las funciones efectivamente realizadas, que se identifican con la realización de funciones de superior categoría.

El Tribunal Supremo dicta su *sentencia de veintiocho de enero de 2025* (52/2025, Sala de lo Social, recurso núm. 2281/2022, ECLI:ES:TS:2025:314). Señala la sentencia que concurre la contradicción en los términos exigidos por el artículo 219 de la Ley reguladora de la jurisdicción social: se trata en ambos supuestos de personal laboral fijo de la Junta de Andalucía que reclama las diferencias salariales por la realización de funciones de superior categoría; ambas resoluciones reconocen el derecho al abono de las diferencias salariales, si bien la sentencia de contraste excluye de dicho importe el complemento de antigüedad por entender que tiene naturaleza personal, mientras que, la recurrida considera que debe ser retribuido ya que la norma convencional no prevé trato

diferencial cuando se esté ante un trabajador en encomienda de funciones superiores.

El Tribunal Supremo, acto seguido, examina los artículos 58.1 y 21.2 del Convenio Colectivo del personal laboral de la Junta de Andalucía. El primero de ellos regula el complemento de antigüedad y el segundo se refiere al salario a percibir durante la encomienda de funciones de carácter superior. La correcta interpretación de esos dos preceptos convencionales, así como la aplicación de la previsión contenida en el artículo 39.3 del Estatuto de los Trabajadores (el cual establece que el trabajador tendrá derecho a la retribución correspondiente a las funciones que efectivamente realice, esto es, el principio de adecuación entre la función desempeñada y las retribuciones que corresponden a tales trabajos) comporta, en palabras del Tribunal Supremo, que la doctrina correcta se encuentra en la sentencia recurrida: «En el caso que examinamos no se discute que el actor ha realizado, desde el inicio de su relación laboral, funciones del grupo profesional superior, por lo que atendidos los términos convencionales en que se regula la antigüedad en el convenio de aplicación, tiene derecho a percibir tal complemento personal en la cuantía indicada en las tablas salariales para el grupo profesional cuyas funciones efectivamente realiza» (FD 4). En consecuencia, procede desestimar el recurso de casación y confirmar la sentencia recurrida del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

V. Derechos económicos de las personas empleadas públicas: trienios e incapacidad laboral

En el punto de partida del litigio encontramos una resolución administrativa de diciembre de 2018 por la que se denegaba la solicitud de abono del trienio vencido en marzo de 2018 —en un momento en el que el empleado público se encontraba en un periodo de incapacidad temporal por enfermedad común que se inició el 29 de septiembre de 2017 y finalizó el 8 de agosto de 2018—. La antigüedad reclamada fue la no abonada por el intervalo temporal que mediaba entre el nacimiento de la nueva antigüedad hasta el fin de la incapacidad.

El funcionario interpuso recurso contencioso-administrativo, del que se derivó una sentencia que lo estimó:



se anuló la resolución, reconociendo el derecho del actor a percibir el importe de la retribución del trienio con efectos económicos desde el 1 de abril de 2018 y hasta la finalización de la incapacidad temporal el 8 de agosto de 2018, en concepto de atrasos no satisfechos de la retribución, más los intereses legales correspondientes.

Contra esa sentencia del juzgado contencioso-administrativo la administración impulsó y fue tramitado recurso de casación, en torno al cual fue definido el siguiente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: «que se determine si, respecto a un trienio vencido durante el periodo de incapacidad temporal por enfermedad común, es conforme a derecho el reconociendo del derecho a percibir el importe del trienio mentado con efectos económicos desde su vencimiento y hasta la finalización de la incapacidad temporal, en concepto de atrasos, una vez terminado el citado periodo» (FD 1).

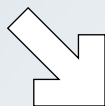
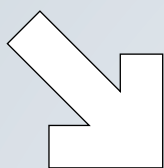
La cuestión se resuelve por la *sentencia de dieciocho de diciembre de 2024* (2010/2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso núm. 3716/2020, ECLI:ES:TS:2024:6257). En ella el Tribunal Supremo señala: «Lo que está en cuestión es si en el periodo de inactividad por IT se tiene derecho, no a la consolidación de determinadas partidas retributivas —en este caso, nuevo trienio— porque la Administración lo reconoció por resolución expresa, sino la posibilidad de reclamación y percepción de su importe después de cesar la situación de baja por IT y con efectos retroactivos, con sus intereses legales, claro está en referencia a la cantidad correspondiente desde la consolidación y hasta el fin de la situación de baja. Esto es, exclusivamente, lo discutido tras ser admitido en la sentencia de instancia» (FD 6).

El desarrollo argumental es el siguiente: «Durante las situaciones de IT, por expresa previsión legal, lo que

percibe el empleado público afectado no son las retribuciones por servicios que se prestan —rentas de trabajo— sino algo muy diferente, una prestación económica sustitutoria de ellas y que obedece a una finalidad protectora que asume el Estado, que ostenta la titularidad de las prestaciones del régimen de Seguridad Social, ante determinadas contingencias y situaciones en cumplimiento de las previsiones del artículo 41 de la Constitución Española» (FD 9). A lo que se añade: «Y esa prestación económica se fija, en referencia a los empleados públicos en general (como es el caso, pues no consta alegada la sujeción al régimen de mutualismo administrativo) y en aplicación del artículo 9.1 del Real Decreto ley 20/2012, en función de las retribuciones del mes inmediato anterior a la situación de baja, pudiendo ser completada por la Administración pública competente en determinados porcentajes y franjas temporales. Por lo tanto, esa prestación no se ve afectada por la obtención posterior de una nueva partida retributiva que no se computó para su determinación —trienio en este caso—, salvo, claro está, que esa nueva partida tenga atribuidos efectos retroactivos, que no es el caso» (FD 9).

Por ello y como conclusión: «aunque el derecho a la percepción del trienio nazca en la situación de IT, su cuantía no puede afectar a la cuantía de la prestación económica sustitutoria» (FD 9). Según lo expuesto, la respuesta a la cuestión de interés casacional queda establecida en los siguientes términos: «el artículo 9.1 y 2 del Real Decreto ley 20/2012 debe ser interpretado en el sentido de que no es posible reconocer, una vez finalizada la situación e incapacidad laboral, el derecho a percibir con efectos retroactivos al momento del devengo el importe económico derivado del reconocimiento de un nuevo trienio durante la situación de incapacidad temporal» (FD 9). La aplicación de esta doctrina determina que el recurso de casación sea estimado y la sentencia recurrida quede anulada.





ivap

The background of the cover features a light blue-grey gradient. In the upper half, there are stylized silhouettes of four business professionals (two men and two women) in business attire, standing in front of a city skyline with several rectangular buildings. The lower half of the cover is a solid magenta band containing the title text. Below the magenta band, the lower legs and feet of the four business professionals are visible, walking towards the viewer.

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA/
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA
BIBLIOGRAPHY



Irigoyen, A. (2024). *Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV.* Instituto Vasco de Administración Pública.
(Recensión/Errezentsioa: Itziar Altuzarra)
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.28.2025.05>

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA

BIBLIOGRAPHY

Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV

Itziar Altuzarra

Investigadora predoctoral en el Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
itziar.altuzarra@ehu.eus

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.28.2025.05>

Recibido: 28/02/2025

Aceptado: 23/05/2025

© 2025 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV

Irigoyen, A. (2024). *Interseccionalidad y anti-estereotipación como recursos de un Derecho antidiscriminatorio crítico. Especial referencia al ámbito de la CAPV*. Instituto Vasco de Administración Pública.

(Errezensioa/Recensión: Itziar Altuzarra)

Un impedimento en la lucha contra la «subordiscriminación»¹ es la omisión de la complejidad de la trama social y sus significaciones sistémicas, lo cual constituye un acto político. Los estereotipos sociales nos presentan un escenario sencillo, claro y estático. Sin embargo, lo engañoso de estas proyecciones simplistas y discriminatorias sale a la luz cuando nos acercamos a la practicidad del mundo social, mucho más complejo y heterogéneo. En otra capa de reduccionismo, a pesar de que las discriminaciones tienen lugar dentro de un «todo» intrincado e interrelacionado, estas son en muchas ocasiones pensadas separadamente y abstraídas de la realidad en la que se producen (Davis, 2024). En consecuencia, combatir los estereotipos, en tanto que construcciones reduccionistas subordiscriminatorias, se torna aún más difícil debido a que muchas veces se analizan a través de conceptos y categorías fragmentadas (e.g., estereotipos de género; estereotipos de raza; etc.) que no se corresponden con el complicado ensamblaje de la práctica social.

La autora de la obra que aquí reseñamos es consciente de este entrelazamiento sistémico de las ca-



tegorías discriminatorias y, por ello, proporciona una contribución a «la construcción de un Derecho antidiscriminatorio crítico y feminista mediante el análisis de dos elementos [...]: por un lado, la necesidad de combatir los estereotipos en la lucha contra la discriminación; y, por otro lado, la adopción de un enfoque interseccional que permita observar el cruce del género con otros ejes discriminatorios como la raza, la orientación sexual, la clase, la religión, etc.» (p. 5). El camino que Alazne recorre crea un diálogo entre (1) las reivindicaciones (ius)feministas respecto a los estereotipos y la interseccionalidad y (2) el abordaje por parte del sistema jurídico estatal y autonómico de estas cuestiones, haciendo patente su actual insuficiencia. Además, la obra nos pregunta desde qué marcos y herramientas de análisis entendemos y enfocamos la cuestión discriminatoria y así nos acompaña hacia la conclusión de que la interseccionalidad de las discriminaciones demanda la interseccionalidad de nuestras perspectivas, categorías, herramientas y estrategias². Así, más allá de sus secciones introductoria y conclusiva, el trabajo consta de una primera parte eminentemente teórica (Capítulos 1 y 2) y una segunda que nos muestra el análisis empírico realizado por la autora (Capítulos 3 y 4).

Titulado «Revisión feminista del Derecho antidiscriminatorio», el primero de los capítulos realiza un ilustrativo recorrido histórico de la compleja imbricación de las diferentes corrientes iusfeministas orientadas al Derecho antidiscriminatorio. Concretamente, da cuenta de las relaciones, tanto explícitas como implícitas, entre las diferentes reivindicaciones y los estereotipos. Un aporte de valor es que su exposición trasciende del propio concepto «estereotipo», pues estudia las reflexiones y teorizaciones feministas que preexisten a la utilización del término. Así, la autora ofrece un mapa muy clarificador de la genealogía feminista de la actual lucha contra los estereotipos y simultáneamente contextualiza epistémicamente su estudio. A modo ejemplificativo, la obra nos traslada al origen de la discusión sobre la falsa universalidad de la mujer, que tiene lugar paralelamente a las reivindicaciones iusfeministas que se nutren del feminismo de la diferencia y buscan un abordaje jurídico de la «experiencia femenina», con las consecuencias esencialistas y reduccionistas que ello conlleva, como también recoge Alazne (pp. 38-39). Esto es, la obra nos remonta a los inicios de algunos de los debates más relevantes de la actualidad iusfeminista.

La posición crítica de la autora frente al Derecho antidiscriminatorio se hace patente en diferentes momentos de este primer capítulo. Por ejemplo, pertinentemente estima relevante dar cuenta del contexto histórico político del Derecho antidiscriminatorio, que «constituye una respuesta del Estado a las protestas

sociales [y] se construye como instrumento para acallar las protestas de la minoría afroamericana que en los años cincuenta aún sufría la segregación» (p. 49). Más adelante en lo relativo a la interseccionalidad, su exposición bebe de las críticas y propuestas alternativas al concepto que cuestionan la interseccionalidad como herramienta estratégica (pp. 61 y ss.). Con la humildad de reconocer que su objeto de estudio es controvertido, la autora identifica aristas e incertidumbres y no aspira a una conclusión certera o estática. Por el contrario, aprecia la riqueza de los grises y los incorpora en su estudio, lo que aumenta exponencialmente su valía.

Asimismo, el capítulo interrelaciona la significación de la igualdad y el abordaje jurídico de la discriminación (pp. 72 y ss.). Por un lado, una concepción formalista del Derecho antidiscriminatorio que observa la igualdad como un presupuesto, una condición preexistente al conflicto que simplemente se da en la sociedad, desemboca en un abordaje individualista de la discriminación. Por el otro, el modelo sustantivista no presupone la igualdad, sino que la contempla como un objetivo a alcanzar dentro de un sistema que produce desigualdad, y aborda la discriminación desde su dimensión estructural e intergrupal. Incliniéndose hacia este último modelo de Derecho antidiscriminatorio, Alazne hace hincapié en los resultados sustantivos.

El Capítulo 2 «Los estereotipos y la perpetuación de la discriminación» alberga un análisis alrededor de la noción de los estereotipos para proponer su reconceptualización. La autora subraya la relevancia política de estas discusiones «en el sentido de que la definición de los estereotipos responde a una visión de sus causas, de las personas a las que afectan y de la manera en la que se configuran las estrategias y formas de actuar sobre ellos» (p. 101). La autora basa su estudio del concepto de estereotipo en la revisión de nociones tradicionalmente hegemónicas, estrategia fundamental del pensamiento crítico. Su trabajo cuestiona conceptos *despolitizadores* y contextualmente abstraídos como la «diferencia» (de género), término que la autora aboga por trascender para observar los estereotipos como herramientas de jerarquización. Así, apunta hacia elementos estructurales que tienen que ver con los sistemas de poder y los fenómenos de opresión, subordinación y dominación.

Alazne trae al debate autonómico y estatal la historia de reivindicación de los feminismos tradicionalmente marginalizados, así como sus aportes a la cuestión de los estereotipos³. Debido a que estas perspectivas son en muchas ocasiones descartadas desde las corrientes más críticas con el sistema jurídico, su trabajo deviene en un acto consciente de justicia epistémica. Para ello, la autora hace un repaso sucinto, pero



riguroso, de contribuciones de los feminismos decoloniales, feminismos negros, feminismos latinoamericanos, movimientos de mujeres indígenas, feminismos posmodernos, corrientes de la teoría queer... para ponerlas en diálogo con su objeto de estudio, los estereotipos y la intersección de las formas de opresión (pp. 101 y ss). Comenzando por las críticas más relevantes hacia el notorio racismo y clasismo dentro del feminismo hegemónico (blanco y de clase media-alta) en su propia lucha por la igualdad, la autora acude a las reflexiones de autoras como Angela Davis (1981)⁴, Mae C. King (1973)⁵, bell hooks (1981)⁶ y Patricia Hill Collins (1990)⁷. En cuanto a los feminismos posmodernos, como no podía ser de otra manera, se destaca a la norteamericana Judith Butler (1990)⁸. Entre sus aportaciones, se recalca que «[l]a teorización sobre la construcción socio-cultural del género y del sexo —en virtud de la cual cuestiona el carácter invariable del sexo y apunta a que el sexo está tan culturalmente construido como el género— es probablemente la contribución más relevante de Butler» (p. 124). La autora opera su explicación desde un punto de vista cronológico y llevándonos a cuestiones muy complejas de manera paradójicamente sencilla. Por ejemplo, apunta a la normalización de las jerarquías raciales, las lógicas de pensamiento binario, las críticas a la naturalización de la esfera sexual, la articulación capitalista de los modos de conocimiento y el cuestionamiento del par hombre/mujer.

También en este segundo capítulo, al examinar el falso binomio estereotipos descriptivos/normativos (pp. 134 y ss.), la autora defiende que en muchas ocasiones lo descriptivo tiene una función normativa subyacente ineludible: «aceptar reglas de diferenciación sexuales basadas en estereotipos estadísticos «correctos» tendría el efecto de afianzar las diferencias como «reales», verdaderas, medibles y, en consecuencia, objetivas, lo que se configuraría como un argumento sólido para perpetuar las desigualdades» (p. 137)⁹. Consecuentemente, en muchas ocasiones la descripción acaba convirtiéndose en prescripción. En otras palabras, la consagración de la descripción de una realidad momentánea y contextual crea la ilusión de que siempre ha estado y estará, y es en ese «estará» donde entra la prescripción. Aunque la autora proporciona ejemplos sobre cómo los estereotipos eran asimilados y reproducidos por el sistema jurídico español en el pasado de una manera actualmente evidente, también señala la no tan visible metabolización jurídica de los estereotipos de género en la regulación actual, como la construcción de la maternidad como una «carga» o la formulación de la gestación similarmente a una «enfermedad» en la configuración del Derecho Laboral y de la Seguridad Social (p. 140).

La autora se opone a la visión individualista y marginal de los estereotipos y hace hincapié sobre su dimensión sistémica: «son sostenidos por multitud de personas, incluidas las instituciones y [...], por lo tanto, no son excepciones, sino que están muy extendidos» (p. 150). Relacionado a este carácter sistémico, la autora advierte de la ausencia del enfoque interseccional en el estudio de los estereotipos, lo que deriva en la pérdida de «una dimensión relevante de la construcción de la discriminación en base a la intersección de los distintos sistemas de poder» (p. 154). De hecho, nos muestra cómo los estereotipos interseccionales pueden ser ilustrativos a la hora de analizar la «subdiscriminación», pues a través de ellos es posible apreciar que no se trata de una cuestión de adición, sino que estos estereotipos que nacen de la propia intersección tienen una entidad propia y afectan a los grupos sociales que habitan dicha intersección (p. 154). Desde este entendimiento, rechazando los estereotipos interseccionales entendidos en la intersección de categorías «neutras», se propone equiparar los estereotipos interseccionales con aquellos que surgen de la interacción de sistemas de poder para subordinar a determinados grupos sociales (p. 155). Finalmente, en contraposición a algunos autores que sitúan los estereotipos como causa principal de la discriminación (p. 150), se vislumbra que Alazne observa los estereotipos, simultáneamente, como resultados de relaciones de poder e instrumentos estructurales para la subordinación.

Al comienzo del Capítulo 3 «Proyección antidiscriminatoria en el ámbito estatal y de la CAPV con atención a los estereotipos y la interseccionalidad», se aborda el normalmente omitido contexto político y organizativo, con la relevancia que tiene tanto señalar el organigrama de los profesionales de la administración de justicia y del poder judicial, como de quién dependen los mismos. Además, la autora revisa la normativa estatal y vasca en materia de igualdad de género y contra la violencia machista en atención a los estereotipos, exponiendo la tendencia a perpetuar las lógicas y esquemas binarios hombre/mujer y dejando ver cierta crítica hacia la centralidad de las mujeres menos *vulnerabilizadas*. Se argumenta que la perspectiva interseccional ha sido reciente y escasamente incorporada a la normativa española y se ha visto reforzada desde hace poco tiempo en la autonómica.

En lo que respecta al poder judicial, se apunta que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han aludido a los estereotipos en numerosas ocasiones, pero ninguno de ellos se refiere a la interseccionalidad en sus resoluciones, a pesar de que han resuelto procedimientos en los que se podría haber aplicado el Derecho antidiscriminatorio desde este marco interpretativo. En cuanto al ámbito vasco,

de manera similar, se identifican ejemplos de mención a los estereotipos de género alrededor de tres ejes: el ámbito de los cuidados, las medidas de acción positiva y los casos de violencia. La autora también advierte la ausencia de resoluciones del TSJPV, Audiencias Provinciales y Juzgados unipersonales del País Vasco que incluyan la interseccionalidad.

Tras observar la escasa relevancia judicial de la Ley 4/2005, se pone la atención sobre dos circunstancias paradójicas y preocupantes que surgen en la aplicación práctica de la norma: 1) «[G]ran parte de las demandas que se ha basado en los preceptos de la Ley 4/2005 ha sido realizada por demandantes o apelantes hombres» (p. 232). 2) En muchas ocasiones, las referencias a esta norma no son «para defender la igualdad de mujeres y hombres, sino, precisamente, para sostener que se ha «discriminado» a los hombres» (pp. 232-233).

En el cuarto y último capítulo «Aproximación socio-jurídica: relatos y experiencias profesionales en la CAPV» la autora analiza la cuestión de los estereotipos y la intersección en relación con la (1) producción normativa en materia de igualdad de género, (2) la aplicación del Derecho antidiscriminatorio y (3) el diálogo de los órganos de igualdad con el poder judicial, todo ello a través de relatos y experiencias de profesionales jurídicos de la CAPV.

En cuanto a los debates en torno a la adopción de las normas forales de igualdad de mujeres y hombres de Gipuzkoa y Bizkaia, y el DL 1/2023, la autora expone que la diversidad de formas de regulación y atención a los estereotipos y al enfoque interseccional deriva principalmente de la diferencia de contextos en los que dichos instrumentos normativos fueron discutidos y aprobados. Asimismo, al estudiar la incorporación de los estereotipos y de la interseccionalidad en las normas forales de Gipuzkoa y Bizkaia, la investigadora observa que los profesionales asumieron la referencia a ambos conceptos sin discusiones concretas relevantes.

Todo lo contrario sucede con determinada legislación de igualdad. Por ejemplo, la LO 1/2004 ha generado resistencias y mucha controversia. De hecho, es la norma que más juicios sobre constitucionalidad ha soportado. También se señala que algunas de estas normas de igualdad son ampliamente conocidas entre las personas que aplican el derecho y otras solamente sirven como «guía» o «principio orientador». Los tribunales vascos sí parecen ser conocedores de la legislación en la materia.

A pesar de que los estereotipos se presentan principalmente en el proceso judicial (desde la valoración de la prueba hasta las resoluciones, pasando por los interrogatorios y defensas), estos impregnan todas las

relaciones que se mantienen con la justicia y su administración. No obstante, fuera del proceso judicial los estereotipos se presentan de maneras más subrepticias. En este sentido, la autora concreta que todas las personas entrevistadas se han referido a la violencia de género, y sobre todo a los delitos contra la libertad sexual, como el ámbito jurídico donde más estereotipos perciben. De hecho, se refiere a los estereotipos no solo en torno a la sexualidad, sino en relación con la denuncia de los delitos sexuales, lo que podría estar vinculado a la intensificación del debate público en torno a estos actos delictivos. Algunos que se destacan son el estereotipo de tardanza en la interposición de denuncia y los motivos espurios como los celos y el interés económico. Por el contrario, se concluye que los más invisibilizados son los estereotipos en la jurisdicción civil y el ámbito familiar.

La autora recoge cuestiones que no son tan habitualmente referidas o estudiadas, como las dificultades para identificar los estereotipos que radican en la propia estructura y configuración de los procesos judiciales y la inevitable función de los estereotipos como organizadores de los esquemas cognitivos de todas las personas, incluidos quienes aplican el derecho en la CAPV. En lo que respecta a la interseccionalidad, se destaca su escaso conocimiento por parte de los profesionales jurídicos. Paradójicamente, la precaria situación laboral en la que viven muchas mujeres migradas que trabajan en sectores simultáneamente feminizados y racializados, así como las situaciones en las que se encuentran mujeres migradas víctimas de violencia de género, sí son conocidas por las personas entrevistadas.

Por lo que respecta a la utilización de la expresión «perspectiva de género», se identifican algunas reticencias a la transformación feminista del Derecho en el poder judicial que abarcan desde la falta de interés hasta la tacha de ideologización. Este señalamiento resulta crucial para detectar la importancia de la dimensión sociopolítica de los que aplican el derecho en la totalidad del discurso jurídico. En definitiva, a lo largo de esta sección se aprecia que lo que disponen las normas queda supeditado, y no en grado menor, a los posicionamientos políticos y creencias personales de los profesionales.

Además, como ya introducía en el primer capítulo, la autora extrae conclusiones de las personas entrevistadas apuntando a la conexión entre la interpretación de igualdad y el abordaje jurídico de la discriminación. De su análisis empírico vislumbramos una predominancia de la concepción formalista que toma la igualdad como una circunstancia preexistente que sencillamente ocurre, lo que desemboca en la idea de igualdad como indiferenciación y en un abordaje poco sistémico de la discriminación.



El último lugar, abrir la cuestión del diálogo de los órganos de igualdad con el poder judicial, permite a la autora adentrarse en una esfera escasamente estudiada y desamparada en la práctica, pues dicha interacción es limitada y expone la ausencia de un trabajo cooperativo.

Finalmente, esta sección de alguna manera cuestiona el tan habitual y orgullosamente referido «imperio de la ley», ya que «la existencia de un marco jurídico, por sí solo, no es garante de nada, pues puede no aplicarse, aplicarse inadecuadamente, o no tener recursos para su aplicación.» (pp. 304-305). Por ello, las propuestas de la autora se centran en mejoras que podrían incorporarse en el poder judicial, como son (1) la mayor transparencia y proactividad, (2) la formación en materia antidiscriminatoria, igualdad de género, violencia machista e interseccionalidad, (3) la creación de jurisprudencia, (4) la elaboración de protocolos de actuación u otros instrumentos que permitan evitar situaciones revictimizadoras, (5) el conocimiento y práctica de la interseccionalidad, (6) juzgar con perspectiva de género e interseccional, así como (7) la comunicación y colaboración continua y efectiva entre todos los poderes públicos (pp. 321 y ss.).

Referencias bibliográficas

- Barrère Unzueta, M. A. (1997). *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Civitas.
- Barrère Unzueta, M. A. (2003). La acción positiva: Análisis del concepto y propuestas de revisión. *Cuadernos electrónicos de filosofía del Derecho*, 9, 1-29.
- Barrère Unzueta, M. A. (2014). La igualdad de género desde el activismo de las profesiones jurídicas. *RVAP*, 99-100, 513-528.
- Barrère Unzueta, M. A. (2019). *Feminismo y Derecho. Fragmentos para un Derecho antidisbordinatorio*. Olejnik.
- Butler, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Routledge
- Davis, A. (1981). *Women, Race & Class*. Random House.
- Davis, A. (2024) *Per molts anys de lluites*. Fira Literal 2024. <https://literalbcn.com/literal-tv/>
- Ghidoni, E. (2021). *Developing structural intersectionality in legal analysis: the case of stereotypes as forms of discrimination*. [Tesis Doctoral no publicada]. Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos.Hill Collins, P. (1990). *Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Routledge
- Hooks, B. (1981). *Ain't I a Woman?: Black women and feminism*. South End Press.

King, M. (1973). *The politics of sexual stereotypes*. Black Scholar, 4, 12-23.

Notas

- 1 «Subordiscriminación» y «Derecho antidisbordinatorio» son propuestas acuñadas por María Ángeles (Magg) Barrère Unzueta (1997, 2003, 2014, 2019).
- 2 Reformulo las palabras de Angela Davis (2024): «la interseccionalidad de las instituciones demanda la interseccionalidad de las luchas».
- 3 Aborda cuestiones como el rechazo de los enfoques aditivos de la opresión.
- 4 Al tratar los *Estereotipos interseccionales de raza y clase*.
- 5 En la subsección sobre *La política de los estereotipos*.
- 6 Cuando la autora profundiza en *La fuerza opresora de los estereotipos*.
- 7 En lo que se refiere a *Los estereotipos como imágenes controladoras*.
- 8 En el apartado denominado, precisamente, *Feminismos posmodernos*.
- 9 La autora toma esta reflexión de Ghidoni (2021, p. 296).

Novedades bibliográficas

- Abad, R. (2025). La paradoja de la escasez de talento: 9 de cada 10 empresas tienen problemas para encontrarlo y 7 de cada 10 profesionales están en búsqueda de empleo. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Agrawal, V. (Ed.). (2025). *Human resource management and artificial intelligence: automating and optimizing processes*. Routledge.
- Aguas Blasco, A. (2025). Nuevas formas de trabajo flexible: la ordenación del tiempo de trabajo para favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27059>
- Alegre Nueno, M. (2025). El nuevo marco europeo regulador de la seguridad y salud en las plataformas digitales de trabajo. *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, 222.
- Allmiral, E. (2025). *Qué hacer cuando todo cambia: esquivo la irrelevancia y aprovecha la era de la IA generativa*. Planeta.



- Anni, K., Vainik, U., & Möttus, R. (2025). Personality profiles of 263 occupations. *Journal of Applied Psychology*, 110(4), 481–511. <https://doi.org/10.1037/apl0001249>
- Armstrong, M. (2025). *Armstrong's handbook of strategic human resource management: improve business performance through strategic people management* (8th ed.). Kogan Page.
- Aubry, K. (2025). *Travail, dites non à la suradaptation: surinvestissement, difficulté à dire non, syndrome du bon élève*. Dunod.
- Aymerich Ojea, A. (2025). La transformación cultural, un rol irrenunciable para el CEO. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Barbieri, B., Bellini, D., Batzella, F., Mondo, M., Pinna, R., Galletta, M., & De Simone, S. (2025). Flexible work in the public sector: a dual perspective on cognitive benefits and costs in remote work environments. *Public Personnel Management*, 54(1), 99-129. <https://doi.org/10.1177/00910260241275241>
- Bari, M. W., & di Virgilio, F. (Eds.) (2025). *Handbook of talent management and learning organizations: a post-pandemic perspective*. CRC Press.
- Bauer, T., Erdogan, B., Caughlin, D., & Truxillo, D. (2025). *Human resource management: people, data, and analytics* (2nd ed.). Sage.
- Blasco Lahoz, J. F. (2025). *Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (8.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Biron, M., Boon, C., Farndale, E., & Bamberger, P. A. (2025). *Human resource strategy: formulation, implementation, and impact* (3rd ed.). Routledge.
- Caldwell, C., Anderson, V., & Jamali, D. (2025). *Quiet quitting and the leadership challenge*. Edward Elgar Publishing.
- Cantero Martínez, J. (2025). La publicación de la selección del personal del sector público institucional. Implicaciones. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 238.
- Carcedo Iyera, V. (2025a). El balance sombrío de la contratación de personas con discapacidad: urge reducir la desigualdad del mercado laboral. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Carcedo Iyera, V. (2025b). Las medidas que existen para incentivar la inclusión laboral de las personas con discapacidad. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Carlson, K. D., & Kavanagh, M. J. (Eds.) (2025). *Human resource information systems* (6th ed.). Sage.
- Casado González, J. M. (2025). La gestión sostenible del talento: del dicho al hecho hay un trecho. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Cascio, W. F. (2025). *Managing human resources: productivity, quality of work life, profits* (2025 release). McGraw Hill.
- Castillo Badal, R. (2025). Familias monoparentales: ¿doble permiso por nacimiento de hijo?. *Actualidad Administrativa*, 1.
- Castrillón Serna, V., & Zubiri Rey, J. B. (2025). Impactos de la Reducción del Tiempo de Trabajo a 37,5 horas semanales en España para solucionar los principales problemas laborales. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27109>
- Chamorro González, J. M. (2025a). El régimen de incompatibilidad en la carrera fiscal a efectos su promoción profesional. *Actualidad Administrativa*, 2.
- Chamorro González, J. M. (2025b). La aplicación de la norma en el tiempo: retroactividad de las normas funcionariales: importe de los trienios. *Actualidad Administrativa*, 2.
- Chamorro González, J. M. (2025c). La libre designación de funcionarios como cuestión reiterada en la litigiosidad funcional. *Actualidad Administrativa*, 2.
- Chaudeau, C. (2025). *Outils du manager idéal* (Éd. entièrement mise à jour). Leduc Poche.
- Colquitt, J. A., LePine, J. A., & Wesson, M. J. (2025). *Organizational behavior: improving performance and commitment in the workplace* (2025 release). McGraw Hill.
- Coll Rubio, P. (2025a). El precio del despido silencioso por la vuelta a la presencialidad. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Coll Rubio, P. (2025b). La gestión de personas afronta el reto de impulsar el liderazgo femenino para alcanzar la paridad. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Coll Rubio, P. (2025c). Protocolos antiacoso insuficientes: guía práctica para desarrollarlos de forma efectiva. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Conciliación laboral paso a paso: todas las claves sobre la conciliación extrajudicial laboral como medio de resolución de conflictos. (2025). Colex.
- Cookson, G. (2025). *Making hybrid working work: a practical guide for business success*. Kogan Page.
- Coughlan, T., & Fogarty, D. (2025). *Remotely innovative: innovation in a hybrid/remote & AI driven world*. Routledge.
- Crépin, A., & Ruty, C. (2025). *Manager les talents atypiques: repérer, coacher et développer les personnes HPI-HPE*. Dunod.
- Cristofini, R. (2025). *L'intelligence spirituelle au coeur du leadership*. InterÉditions.
- Dahr, U. (2025). A model of managerial coach learning and development. *Human Resource Management Review*, 35(2). <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2024.101073>
- Dearborn, J., & Rider, K. (2025). *The insight driven-leader: how high-performing companies are using analytics to unlock business value*. Wiley.
- Dekker, S. (2025). *Restorative just culture: from disciplinary action to real accountability* (4th ed.). CRC Press.
- De la Peña Pita, F. (2025). La igualdad retributiva en el ámbito de la función pública: STC 131/2024, de 23 de octubre. *Actualidad Administrativa*, 1.



- De Miguel, M. L. (2025). El liderazgo de Recursos Humanos en la era de la IA: amenazas, retos y oportunidades. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- DeNisi, A. S., & Griffin, R. W. (2025). *HR6: human resources* (6th ed.). Cengage.
- Denktaş, S., de Bruin, G., & van den Ring-Bax, J. (Eds.). (2025). *Turning DEI goals into reality: a hands-on guide to an inclusive workplace*. Routledge.
- Díaz Abad, N. (2025). Límites de edad para el acceso a determinadas profesiones: Ferrero Quintana contra España. *Actualidad Administrativa*, 1.
- Dolan, S. L., Martínez Morán, P. C., & Díez Ruiz, F. (2025). Las megatendencias de recursos humanos que se aproximan: ¿sueñan los directivos con empleados eléctricos? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Douat, A. L., & Hosdain, M. F. (2025). *Recruter sans discriminer: respecter le cadre légal et éviter les pièges de la discrimination* (2e éd.). Gereso.
- Dutta, S., Thomas, A., & Khatri, P. (2025). *Disruptive technology in human resource management*. Routledge.
- Edwards, M. R., Edwards, K., & Jang, D. (2025). Using R in HR analytics: a practical guide to analysing people data. Kogan Page.
- Edwards, M. R., Minbaeva, D., Levenson, A., & Huselid, M. (Eds.). (2025). *Workforce analytics: a global perspective*. Routledge.
- Escales, X. (2025). *Claves del liderazgo de éxito en la era digital*. Plataforma Editorial.
- Ferdous, S. (2025). *Advanced human resource management: strategies, theories and concepts for hr practice*. Kogan Page.
- Fernández Collados, M. B. & González Díaz, F. A. (2025). *Estrategias de seguridad y salud en el trabajo: análisis de las estrategias europea, nacional y autonómicas*. Aranzadi.
- Fondevila Antolín, J. (2025). La reiterada doctrina judicial sobre los límites en la valoración del mérito de la «experiencia» y su incumplimiento en los procesos de estabilización: lo que mal empieza mal acaba. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2.
- Franken, E., Hernandez Grande, A., Farr-Wharton, B., Shara-fizad, F., & Bentley, T. (2025). Seeing the forest for the trees: the role of growth-oriented leadership in shaping public servants' work experiences in the post-npm environment. *Public Personnel Management*, 54(1), 130-154. <https://doi.org/10.1177/00910260241278378>
- García García, S. (2025). *Recursos Humanos: ¿dónde estamos? ¿adónde vamos?: claves para una función de Personas con impacto estratégico*. Libros de Cabecera.
- García Valderrey, M. A. (2025). Sobre el permiso parental para el cuidado de hijo. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3.
- Gil de Rozas, G., & Méndez Ruiz, P. (2025). Una oportunidad para abordar un mapa de riesgos ante el riesgo del en-vejecimiento empresarial. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Gil Pérez, M. E. (2025). El Derecho a la desconexión digital y su tratamiento jurídico. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27027>
- Gimenz Morales, M. (2025). Los despidos pactados previos a la jubilación: ¿cuándo dan lugar a infracciones graves? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Golgeci, I., Ritala, P., Arslan, A., McKenna, B., & Imran, A. (2025). Confronting and alleviating AI resistance in the workplace: an integrative review and a process framework. *Human Resource Management Review*, 35(2). <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2024.101075>
- González-Vélez Valcarce, V. (2025). ¿Qué hay entre el suelo pegajoso y el techo de cristal? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Gordon, J., & Kelly, A. P. (2025). *Las conversaciones difíciles no tienen por qué ser complejas: una forma sencilla e inteligente de mejorar tus relaciones y las de tu equipo*. Oberon.
- Grover, L. (2025). *Human resource management and ethics at work*. Routledge.
- Graeme, M. (2025). *Managing people and organizations in changing contexts* (3rd ed.). Routledge.
- Guillén Subirán, C. (2025). Estrategias de adaptación y apoyo en el entorno laboral para trabajadores con enfermedades crónicas. *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, 223.
- Gullón Carro, A. (2025). Una nueva dimensión en la gestión salarial que potencia el desarrollo del talento. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Gupta, D., Gupta, M., Balusamy, B., Dhanaraj, R. K., & Gupta, P. M. (Eds.). (2025). *Digital HR: technologies for HR transformation and performance improvement*. C&H/CRC Press.
- Gutiérrez Arranz, R. (2025). Una visión de conjunto del contrato-fijo discontinuo. Colex.
- Handke, L., Costa, P., & Feitosa, J. (2025). How virtual are we?: introducing the team perceived virtuality scale. *Journal of Business and Psychology*, 40, 455-478. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09966-3>
- Hernández Manso, J. (2025). Alinear estrategia y cultura: ¿cómo gestionar el cambio en las organizaciones? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Herráiz Águila, A. (2025). La atención al detalle, una habilidad a considerar en los procesos de selección. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Hersugondo, H., Batu, K. L., Chiappetta Jabbour, C. J., Lopes de Sousa Jabbour, A. B., & Latan, H. (2025). Navigating job sa-



- tisfaction: unveiling the nexus of diversity, equity, inclusion, accessibility (DEIA), perceived supervisory support, and intrinsic work experience. *Public Personnel Management*, 54(1), 24-47. <https://doi.org/10.1177/00910260241255433>
- Hughes, C. (Ed.). (2025). *Encyclopedia of contemporary human resource development issues and challenges*. IGI Global Scientific Publishing.
- Igartua Miró, M. T. (2024). Transición justa y garantía de un tiempo de trabajo «saludable». *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27055>
- Jeong, J., Lee, J. H., & Karau, S. J. (2025). Exploring the impact of team identification on employee work behavior: the mediating role of knowledge sharing. *Journal of Management Development*, 44(2), 263-278. <https://doi.org/10.1108/JMD-02-2024-0065>
- Jonquères, M. (2025). *Le bien-être individuel en entreprise: manager, en concomitance, entre liberté et contraintes*. Afnor.
- Joseph-Richard, P. (2025). *Advanced methods for human resource management research: design, implement and evaluate a research project*. Kogan Page.
- Jubilación parcial y contrato de relevo paso a paso: análisis de la jubilación parcial en todas sus modalidades, con especial atención al contrato de relevo*. (2025). Colex.
- Juët, R. (2025). *La boîte à outils du manager: 50 fiches pratiques pour piloter son équipe* (5e éd.). Dunod.
- Junça Silva, A. (2025). Being healthy and achieving life harmony: the role of hybrid work and the mediating effect of work-family[with pets] conflict. *Journal of Management Development*, 44(2), 219-241. <https://doi.org/10.1108/JMD-04-2024-0144>
- Kang, S., Han, J. H., Oh, I.-S., Van Iddekinge, C., & Li, J. (2025). Do human resource systems indeed have «system» effects?: the dual internal fit model of a high-performance work system. *Journal of Applied Psychology*, 110(4), 575-597. <https://doi.org/10.1037/apl0001241>
- Kanwal, S. (Ed.). (2025). *Navigating bias in human resource management*. IGI Global.
- Kapoor, T., Singh, A. K., Sahay, K., Kaur, A., & Verma, R. (Eds.). (2025). *Sustainable management practices for employee retention and recruitment*. IGI Global Scientific Publishing.
- Kaur, J. (2025). *Enhancing the modern workforce through transhumanism*. IGI Global.
- Kautish, S., Gupta, A., Sawhney, S., & Kumar, A. (Eds.). (2025). *Achieving organizational diversity, equity, and inclusion with AI*. IGI Global, Business Science Reference.
- Kim, J., & Fay, D. L. (2025). A taste of telework: effects of remote work arrangements during and after the global pandemic. *Public Personnel Management*, 54(1), 48-71. <https://doi.org/10.1177/00910260241271322>
- Koseva, D. M. (2025). Novedades en el derecho a la adaptación de la jornada del art. 34.8 ET tras la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 por el Real Decreto-Ley 5/2023. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27053>
- Kurnaz, S., & Bieliauskaitė, J. (Eds.). (2025). *Economic innovations and technological developments in HRM*. IGI Global.
- Lantarón Barquín, D. (2025). *Trabajo y suicidio*. Aranzadi.
- Lincker, F. (2025). *Développer son intelligence situationnelle: avec le selfie-coach*. InterÉditions.
- López Balaguer, M. (2025). El impacto de las tareas de cuidado en la relación laboral: la adaptación del tiempo y la forma de la prestación. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27107>
- López Gandía, J., & Blasco Lahoz, J. F. (2025). *Curso de prevención de riesgos laborales*. Tirant lo Blanch.
- López Hernández, R. (2025). La doctrina judicial en torno al accidente laboral de los trabajadores: un ejercicio de extrapolación. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.25865>
- Lozano Echle, A. (2025a). De la reducción de jornada al Estatuto del Becario: la normativa laboral que se espera este 2025. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Lozano Echle, A. (2025b). Las claves de la Ley de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Madanchian, M. (Ed.). (2025). *Modern trends and future innovation in human resource management*. IGI Global Scientific Publishing.
- Madera, J., Ng, L., Zajac, S., & Hebl, M. (2025). When words matter: communal and agentic language on men and women's resumes. *Journal of Business and Psychology*, 40, 479-496. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09969-0>
- Mah, S., Huang, C., & Yun, S. (2025). Overqualified employees' actual turnover: the role of growth dissatisfaction and the contextual effects of age and pay. *Journal of Business and Psychology*, 40, 419-437. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09959-2>
- Martí, F. (2025). ¿Existe una brecha de género en relación a los riesgos psicosociales? *Gestión práctica de riesgos laborales: integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, 222.
- Martín Valero, A. I. (2025). El complemento por maternidad de la pensión de jubilación en el régimen de clases pasivas: revisión de los actos administrativos consentidos y firmes. *Actualidad Administrativa*, 1.
- Martínez, R. (2025a). Diario de un conciliador: ¿por qué no ha cambiado la legislación laboral si lo ha hecho el trabajo? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Martínez, R. (2025b). El equilibrio, un pilar fundamental en la gestión de la salud y el bienestar de las organizaciones. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.



- Melé, D. (2025). *Fundamentos para una empresa humanista centrada en la persona: pensando en la compañía mercantil del futuro*. EUNSA.
- Mello, J. A. (2025). *Strategic human resource management* (6th ed.). Cengage.
- Merlini, K. P., Moon, N. A., McKenzie-James, Caylor, J. R., Redmond, A., Nguyen, D. & Richardson, F (2025). An unmet goal?: a scale development and model test of the role of inclusive leadership. *Journal of Business and Psychology*, 40, 333–357. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09955-6>
- Mitchell, M. S., Sharma, S., Zipay, K. P., Bies, R. J., & Croitoru, N. (2025). Considering personal needs in misdeeds: the role of compassion in shaping observer reactions to leader leniency. *Journal of Applied Psychology*, 110(4), 512–535. <https://doi.org/10.1037/apl0001246>
- Minor, L., Zeigler, D., & Lamberton, L. H. (2025). *Human relations: strategies for success* (2025 release). McGraw Hill.
- Mishra, T. (2025). *Remote work, internal marketing and human resource management: innovative approaches and fundamentals*. Routledge.
- Misra, M., & Cooper, C. (2025). Healthy high performance: unlocking business success through employee well-being. Routledge.
- Murphy, M. C. (2025). *La cultura del crecimiento: cómo generar ambientes de trabajo más positivos y comprometidos*. Empresa Activa.
- Murray, B., Dulebohn, J. H., Stone, D. L., & Lukaszewski, K. M. (Eds.). (2025). *The future of human resource management*. Information Age Publishing.
- Nadeem, R., & Singh, R. (2025). Charting the future of green HRM practices: insights from theories, context, characteristics and methodologies (TCCM) framework and analytical hierarchy process (AHP) analysis. *Journal of Management Development*, 44(2), 154-177. <https://doi.org/10.1108/JMD-03-2024-0078>
- Nakpathom, P., Kankaew, K., Khetjenkarn, S., Jaboob, A., & Awain, A. B. (Eds.). (2025). *Humanizing the hyperconnected workplace*. IGI Global.
- Nanjundeswaraswamy, T. S., Bharath, S., & Nagesh, P. (2025). Leadership dynamics: unveiling the nexus amid employee commitment and leadership styles. *Journal of Management Development*, 44(2), 279-307. <https://doi.org/10.1108/JMD-08-2024-0260>
- Niño Bravo, E. (2025). El largo y tortuoso camino jurisprudencial en torno a la acumulación del permiso por nacimiento y cuidados de las familias monoparentales. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27063>
- Noceda, M. A. (2025). *Liderando en positivo*. Vegueta Ediciones.
- Núñez Martín, A. (2025a). El liderazgo de Recursos Humanos en la era de la IA: amenazas, retos y oportunidades. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Núñez Martín, A. (2025b). ¿Más horas en el trabajo? La falsa ecuación entre tiempo y productividad. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Núñez Martín, A. (2025c). ¿Por qué algunos líderes no logran inspirar admiración genuina?: la respuesta está en la comunicación. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Nyberg, A. J., Collings, D. G., McMacking, J. F., Wright, P. M. (2025). Modern day leadership: are we getting the business leaders that we deserve? *Human Resource Management Review*, 35(2). <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2024.101072>
- Palacín, L.; & Alma Beardo, A. (2025). *Autoliderazgo y conducción de grupos: claves para la práctica profesional*. Pirámide.
- Palacios Flores, S. (2025). Despidos por correo electrónico y whatsapp: ¿práctica legal o zona gris? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Pawirosumarto, S. (Ed.). (2025). *Innovative approaches for international competitiveness through human resource management*. IGI Global Scientific Publishing.
- Pearsall, M. J., Christian, J. S., & Croitoru, N. (2025). A stimulus-based model of the team adaptation process: an integrated conceptual review. *Journal of Applied Psychology*, 110(4), 459-480. <https://doi.org/10.1037/apl0001237>
- Pedrajas Quiles, A. (2025). Las novedades de la legislación laboral que comienzan a materializarse. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.
- Pérez Callejo, M. (2025). El papel de la mujer en el mercado laboral, sólo en los mejores cines. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 406.
- Pérez Salguero, C. (2025). *Cómo mejorar tu forma de comunicarte: método para una eficiente relación personal*. EUNSA.
- Pérez Villar, F. (2024). *La participación de las personas con discapacidad auditiva en la administración de justicia*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia]. TESEO.
- Phillips, J.M., Roumpi, D., Magrizos, & Moraes, C. (2025). Examining retaliation intentions among stuck employees. *Journal of Business and Psychology*, 40, 315–332. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09971-6>
- Pratama, A. B., Ahsani, R. D. P., & Wulandari, C. (2025). Does citizen feedback influence public service motivation?: evidence from a survey experiment in the context of urban service provisions. *Public Personnel Management*, 54(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/00910260241254669>
- Prieto Casuso, M. (2025). Puede suponer una modificación sustancial de las condiciones de trabajo la adaptación del puesto por motivos de salud? *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 405.



- Qureshi, M. A. (Ed.). (2025). *Harnessing AI to transform human resources in future workplace practices*. IGI Global Scientific Publishing.
- Rahiman, H. U., & Kodikal, R. (Eds.). (2025). *Transforming organizational culture through meta-driven human resources*. IGI Global Scientific Publishing.
- <https://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/5253/Tesis.pdf?sequence=1>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J., & Álvarez Barbeito, J. (2025). El reconocimiento de la antigüedad perfeccionada como contratado laboral una vez adquirida la condición de funcionario de carrera. *Actualidad Administrativa*, 3.
- Rojas, P. (2025). Nuevas tecnologías en reclutamiento y selección con IA: avance del sector y tendencias para 2025. *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 404.
- Rothstein, A.; & Desaché, M. (2025). *Décuplez le potentiel de votre équipe, grâce au collectif!* Vuibert.
- Rueda Monroy, J. A. (2025). Los permisos retribuidos tras el RDI 5/2023: cuestiones pendientes y nuevos desafíos interpretativos. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27057>
- Salanova Soria, M. & Llorens Gumbau, S. (2025). *Intervenciones psicológicas positivas para desarrollar organizaciones saludables y resilientes*. Aranzadi.
- Sánchez, L. (Dir.). (2025). *Les dessous de l'engagement en entreprise: quand les collaborateurs en sont le coeur* (2e éd. revue et enrichie). Ellipses.
- San Cristóbal Villanueva, J. M. (2025). *Estatuto de los Trabajadores: comentado con jurisprudencia sistematizada y concordancias* (15.ª ed.). Francis Lefebvre.
- Schlotzhauer, A. E., Ng, M. A., & Su, S. (2025). How to frame the frame of reference: a comparison of contextualization methods. *Journal of Business and Psychology*, 40, 385-403. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09953-8>
- Sheppard, L. D., Trzebiatowski, T. M., & Prasad, J. J. (2025). Paternalism in the performance context: evaluators who feel social pressure to avoid exhibiting prejudice deliver more inflated performance feedback to women. *Journal of Business and Psychology*, 40, 439-454. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09964-5>
- Sinek, S. (2025). *Los líderes comen al final: por qué algunos equipos funcionan y otros no*. Empresa Activa.
- Singh, R., & Ramdeo, S. (2025). *Destructive behaviors and organizational research: a comprehensive overview*. Routledge.
- Softysik, M., Tyrańska, M., Piwowar-Sulej, K., & Agustina, T. S. (Eds.). (2025). *Sustainable human resource management: strategy, organizational innovation and leadership in industry 5.0*. Routledge.
- Stajkovic, A. D., & Stajkovic, K. S. (2025). *Human sustainability and cognitive overload at work: the psychological cost of working*. Routledge.
- Sudolska, A., & Zawadzki, K. (Eds.). (2025). *Human capital management in the contemporary workplace: enhancing organisation sustainability*. Routledge.
- Swanson, R. A., & Chermack, T. J. (2025). *Analysis: the key to improving organization and individual performance*. Routledge.
- Tardy, J. (2025). *The equity edge: how addressing bias in recruiting and retention drives success*. PublicAffairs.
- Taylor, S. (2025). *Resourcing and talent management: the theory and practice of recruiting and developing a workforce* (9th ed.). Kogan Page.
- Tomé, E. (2025). *Critical aspects in advanced human resource management*. IGI Global.
- Torrington, D., Hall, L., Taylor, S., & Atkinson, C. (2025). *Human resource management* (12th ed.). Pearson.
- Toscano, F., González-Romá, V., & Zappalà, S. (2025). The influence of working from home vs. working at the office on job performance in a hybrid work arrangement: a diary study. *Journal of Business and Psychology*, 40, 497-512. <https://doi.org/10.1007/s10869-024-09970-7>
- Triana, M. del C. (2025). *Managing diversity in organizations: a global perspective on equality, diversity, and inclusion* (2nd ed.). Routledge.
- Trillo Párraga, F. J. (2025). Claves de lectura sobre la inaplazable reforma del tiempo de trabajo. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, 52. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27094>
- Trujillo Pons, Francisco. (2025). *Acoso laboral: una guía jurídica a través de casos reales*. Cólex.
- Tunio, M., Qureshi, M. A., & Qureshi, J. A. (Eds.). (2025). *Examining green human resources management and nascent entrepreneurship*. IGI Global.
- Umrani, W. A., Rafique, N., Kundi, Y., Ahmed, U., & Abi Abdallah, R. (2025). Impact of authentic leadership on employees' creative work behavior: a mediated moderated model. *Journal of Management Development*, 44(2), 138-153. <https://doi.org/10.1108/JMD-09-2024-0293>
- Wilding, M. (2025). *Managing up: how to get what you need from the people in charge*. Crown.
- Wilkinson, A., Dundon, T., & Yates, E. (Eds.). (2025). *Contemporary human resource management: text and cases* (7th ed.). Sage.
- Yadav, P. (Ed.). (2025). *Human resource strategies in the era of artificial intelligence*. IGI Global.
- Zambeaux, M. S. (2025). *Recrutement sous influence: libérez-vous des biais cognitifs*. Dunod.
- Zicari, A., & Gamble, T. (Eds.). (2025). *Employee meaning and wellbeing: the responsible organisation*. Routledge.
- Zhong, R., Yao, J., Wang, Y., Lyubykh, Z., & Robinson, S. L. (2025). Workplace aggression and employee performance: a meta-analytic investigation of mediating mechanisms and cultural contingencies. *Journal of Applied Psychology*, 110(4), 536-574. <https://doi.org/10.1037/apl0001244>



ivap



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, egokitzen jotzen denean.

2. Ez da argitaratuko gizarte-, arraza-, sexu- edo erlijio-bereizkeria motaren bat sustatzen duen eduki, estilo edo hizkerako testurik, ez eta beste toki batzuetan argitaratuak izan diren artikulak 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. Emaizta ere aldizkarian iragarriko da.

4. Lanak modu anonimoan aztertuko dituzte gai horretan espezialista diren gutxienez bi 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 erreproduktzio, 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 artikulak eraldatzeko eskubideak ere lagako ditu, soil-soilik beste hizkuntza batzuetara itzultzeko.

Lagapena eskusiboa izango da, eta, hala badagokio, egileak artikulua 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 Aldizkariak artikulua 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 oharak.
- 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 letra. 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 arabiarak), 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.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK

7.6.4. Artikuluaren 100-250 hitzeko laburpena (*abstract*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez. Artikuluaren testuaren aurretik 200 hitz baino gehiagoko **laburpen** bat egongo da, eta bertan, lanaren helburuak, metodologia, emaitza nagusiak eta ondorioak argi eta zehatz azalduko dira, eta alfabetikoki ordenatutako bost **gako-hitz** adierazkiko dira (nazioartean onartutako terminoak izan behar dute diziplina zientifiko-sozialetan eta / edo sailkapen bibliometrikoaren ohiko adierazpenetan). Testua gaztelaniaz idazten bada, ingelesezko laburpena (*abstract*) eta gako-hitzak ingelesez (*keywords*) gehituko dira.

7.6.5. Artikuluaren hitz gakoak (*keywords*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez.

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 arauak jarraituz.

7.7. Lanetan txertatuta egongo dira orialde zenbakiak.

8. Lanaren baitako taulak eta grafikoak ere zenbakiturik egon behar dira eta pertsonen buruzko datuak ematen badituzte, horiek sexuaren arabera bereizita egon beharko dira (datu horiek segregatuta ez badaude, hala izatearen oharra jarriko da). Jatorrizkoak izan behar dute. Taula edo grafiko bakoitzak izenburu labur bana eduki beharko du, eta oinean, iturriak, argi eta garbi adierazita, eta oinean iturriak, argi eta garbi adierazita, oin oharrak moduan, behar bezala zenbakituta zenbaki ordinaletan.

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 antolatuz 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.

Horrez gain, doi dokumentua agertzen den erreferentzietan doi zenbakia jarri url-aren ordean.

Adibidez: Sackett, P. R., & Lievens, F. (2008). Personnel selection. *Annual Review of Psychology*, 59, 419-450. doi:10.1146/annurev.psych.59.103006.093716

12. Egokitzen jotzen da artikuluek, gehienez, 60 erreferentzia bibliografiko izatea.

13. Autoreek artikuluko edukia, hizkera eta estiloa birpasatuko dute generoari dagokionez, hizkuntza neutroa, hizkera eta edukiaren ikuspegi inklusiboa duela bermatzeko (maskulinoa generiko gisa ez erabiltzea...).

14. Erreferentziak oinarritzen diren liburuak gehienez aurreko hiru urteetan argitaratuak izan behar dute.

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, estilo o lenguaje que promueva algún tipo de discriminación social, racial, sexual o religiosa; ni que hayan sido publicados en otros lugares.

3. La revista no se hace responsable de las opiniones, imágenes, textos y trabajos de las personas autoras que serán responsables legales de su contenido. Y entiende que todas las personas autoras 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, la persona demandante debe demostrar fehacientemente y mediante denuncia, el presunto delito o falta cometido por los autores o autoras, 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 al menos dos personas expertas 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 o autoras, 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, la persona autora 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 o autora, 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, la persona autora 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.

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

- 7.6.3. El nombre de la persona o personas autoras 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. El texto de los artículos irá precedido de un **resumen** de no más de 200 palabras, en el que se expondrá clara y concisamente los objetivos, metodología, principales resultados y conclusiones del trabajo, y de un máximo de cinco **palabras clave** ordenadas alfabéticamente (deberán ser términos aceptados internacionalmente en las disciplinas científico-sociales y/o expresiones habituales de clasificación bibliométrica). Si el texto está escrito en español se añadirán el resumen (*abstract*) y las palabras clave (*keywords*) en inglés.
- 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.

7.7. En los trabajos vendrán insertadas el número de páginas.

8. Los cuadros y gráficos incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente y ser originales. En caso de ofrecer datos sobre personas, deberán distinguirse por el sexo (si no están segregados por sexo, se pondrá una nota sobre ello). Cada cuadro o gráfico deberá tener un breve título e indicar claramente sus fuentes al pie del mismo. Estos irán a lo largo del artículo, al igual que las notas al pie, debidamente numeradas en números ordinales.

9. Las citas en el texto se harán incluyendo el nombre del autor o autora y el año de publicación. Ejemplo: Allen (1981) o bien (Allen, 1981). Si para una persona autora 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 personas autoras se citarán a todas cuando aparecen por primera vez y después solo el primer autor o autora seguido de *et al.*

10. Al final del texto se incluirá una lista de bibliografía ordenada alfabéticamente por personas autoras, y cronológicamente en caso de varios trabajos del mismo autor o autora.

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.

En los casos en los que las referencias bibliográficas tengan número de doi, se utilizará el número de doi en lugar de la url.

Por ejemplo: Sackett, P. R., & Lievens, F. (2008). Personnel selection. *Annual Review of Psychology*, 59, 419-450. doi:10.1146/annurev.psych.59.103006.093716

12. Se considera oportuno que los artículos ofrezcan un máximo de 60 referencias bibliográficas.

13. Las personas autoras deben revisar el contenido, el lenguaje y el estilo del documento, en cuanto al género, con objeto de garantizar una visión inclusiva del lenguaje y del contenido (la no utilización del masculino como genérico...).

14. Los libros en los que se basen las reseñas deberán haber sido publicados como máximo en los tres últimos años.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN ATALEN DEFINIZIOA

Azterlanak

Ikerkuntza esperimental eta teorikoko artikulua originalak jasoko dira atal honetan. Ondoko artikuluek hain zuzen ere, zerbitzu publikoaren eraginkortasuna eta eragingarritasuna handitze aldera: giza baliabideei buruzkoak, administrazio publikoaren hobekuntzaren antolakuntza eta kudeaketari buruzkoak, egungo jendartearekin bat lan-kultura integratzaile eta berdinzale baten ikuspegia dituztenak.

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, antolakundearen 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 artikuluek hiru mota dira:

- 1) **Ikerketa artikulua.** Ikerketa originalaren emaitzen deskripzio osoa eta zehatza aurkezten duen agiria. Formatua: sarrera, metodologiak, emaitzak, ondorioak eta bibliografiak. Hau ere agertu behar dira: ikergaiak garrantzitsua den literaturaren azterketa, argi eta garbi definitutako metodoak, adierazitako helburuarekin bat datozenak, azterketa atal argia eta eskuizkribuan aurkeztutako datuetatik sortutako ezaabada.
- 2) **Hausnarketa artikulua.** Gai zehatz bati buruzko ikerketaren emaitzak aurkezten dituen agiria, egilearen ikuskerak analitiko, azaltzaile edo kritikotik, jatorrizko iturriak abiapuntu izaki.
- 3) **Berraztertze artikulua.** Ikerketa argitaratuaren eta argitaratu gabeen emaitzak aztertu, sistematizatu eta integratzen dituen ikerkuntza baten ondoriozko agiria, aurretiko ikerketa enpirikoa sintetizatze giza baliabideen eta erakunde publikoaren kudeaketan jakinduriaren produkzioa hobetzen laguntze aldera.

Azterketa eta ezaabada juridikoa

Atal hau zuzenbidearen ikuskeren arteko hausnarketa, azterketa eta ezaabadarako eremua izan behar da, baita administrazio publikoak eta giza baliabideak kudeatzearekin lotzeko ere.

Artikuluak lagundu behar dute aldizkariaren eremuarekin lotutako doktrina esanguratsu eta berriena hedatzen, ikerketak, hausnarketak, iruzkinak, azterlanak, jurisprudentzia eta legeria oharrak, etab gehituz ikuspegi integratzaile batetik.

Berrikuntza eta jardunbide egokiak

Atal honetara administrazio publikoaren antolakuntza eta funtzionamendua hobetzeko esperientzia eta jarduketak **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 antolatze alorrean, eremu pribatuan zein internazionalen.

Aldizkarian argitara daitezkeen, esperientziei buruzko artikuluek bete behar dituzten oinarriko irizpideak ondokoak dira:

- **Egokitasuna.** Esperientzia aldizkariaren alorreko ekintzei buruzkoa izan behar da.
- **Berrikuntza.** Bai esku-hartze edo jarduketaren **ikuskerak tradizionalak aldatu edo zalantzan jartzen** dituelako, bai antolakuntza edo giza baliabideen kudeaketa arazoak konpontzeko **esperientziei ekin** zaielako. Esperientzia berriak daitezke 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 antolakundearen kudeaketari buruzko literatura esanguratsuen ikuskerak 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 egokituak izango dira.

Aipamen edo aipuek gehi daitezke, hau da, argitalpen baten edo batzuen azterketa, eta garrantzitsuak izan behar dira unean uneko gai zehatz bat ikertzeko.

Notak

Atal hau artikulua informazio interesgarria eta gaurkotua eskaintzen duten artikulua laburrei aukera emateko sortzen da (6000 hitz gutxi gora behera).

4/2005 Legearen 18.4 artikulua kontuan hartuta («Euskal herri-aginteez ez dute hizkera sexista erabiliko, ez beste pertsona edo erakunde batzuen bitartez sortzen dituzten dokumentuetan eta euskarrietan) egileak ezin du hizkeraren erabilera sexista egin (adibidez, maskulinoa generiko gisa erabiltzea)». Era berean, generoaren arabera rol eta estereotipo sozialak erreproduzitzen edo sustatzen dituzten edukiak edo ikuskerak ez dira onartuko. Puntu honen salbuespena, komilla artean joaten diren jatorrizko hitzak izango dira.

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, con una visión de una cultura laboral integradora e igualitaria en consonancia con la sociedad actual.

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 y las empleadas, 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 y no discriminatoria 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 o autora, 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 desde una perspectiva integradora.

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 reseñas o resúmenes, que consistirán en un análisis de una o varias publicaciones y su relevancia en la investigación de un tema en determinado momento.

Notas

Se crea esta sección con objeto de dar oportunidad a artículos cortos (alrededor de 6000 palabras) que ofrezcan información interesante y actual.

Teniendo en cuenta el artículo 18.4 de la Ley 4/2005 («Los poderes públicos vascos no utilizarán un lenguaje sexista ni en los documentos y soportes que produzcan a través de otras personas o entidades») el autor o la autora no puede hacer un uso sexista del lenguaje (por ejemplo, utilizar el masculino como genérico). Tampoco se admitirán contenidos o visiones que reproduzcan o promuevan roles y estereotipos sociales en función del género. La excepción a este punto serán las palabras originales que van entre comillas.



ivap



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





PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

Argitalpenen kudeaketa

Artikuluak jaso bezain pronto ebaluatzen dira, honako prozedura hau jarraituta: a) artikuluak 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 bi 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: artikuluak onartzeko edo atzera botatzeko behin betiko erabakia.

Berrikuspen-prozesuan, iradokitako aldaketak egingo dituzte egileek, eta berriz bidaliko zaizkie berrikusleei; orduan, prozesua errepikatu egingo da berrikusleek lana ontzat eman arte. Prozesuan bi berrikusleak bat ez badatoz balorazioan, hirugarren bati bidaliko zaio eskuizkribua, ebaluatzeko.

Egileek erabaki editorialaren aurkako apelazio formala egiteko eskaera aurkez dezakete, baldin eta baldintzak betetzen badituzte eta Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkariaren apelazio-politikan deskribatutako prozedurari jarraitzen badiote. Apelazio bakarra onartuko da bidalketa bakoitzeko, eta apelazioaren erabakia behin betikoa izango da.

Ebaluatzaileen txostenak ikusita, Erredakzio Kontseiluak erabaki hauetako bat hartu eta egileari jakinaraziko dio:

- Dagoen bezala **argitaragarria** (edo aldaketa txikiekin).
- **Berrikusi ondoren argitaragarria**. Kasu horretan, argitaratzeko baldintza izango da eskuizkribua berrikusi dutenek edo Erredakzio Kontseiluak eskatutako aldaketa guztiak egitea egileak. Aldaketak egiteko gehieneko epea hilabetekoa izango da. Egileak gutun bat erantsi beharko du, zer aldaketa egin dituen eta zuzentzaileen eta Erredakzio Kontseiluaren errekerimenduetara nola egokitzen diren azalduz. Proposatutako aldaketetako bat izan daiteke azterlanak beste atal baterako egokitzea. Prozesu hori errepikatu ahal izango da, harik eta berrikusleek artikulu argitaragarritzat edo argitaraezintzat jotzen duten arte.
- **Argitaraezina, baina lana berridatzeko eta birbidaltzeko aukerarekin**. Kasu horretan, bertsio berri bat birbidaltzeak ez du inolako argitalpen-bermerik ekarriko; aitzitik, ebaluazio-prozesua hasieratik hasiko da berriro.
- **Argitaraezina**.

Prozesu guztia batez beste 16 astez luzatzen da, artikuluak Idazkaritza Teknikoan (rvgpop@ivap.eus) jasotzen denetik argitaratzen den arte. Epe hori dirauen bitartean, autoreei eskatzen zaie euren artikuluak beste aldizkarietara ez bidaltzea.

Aldizkariak ez du kobratzen idatziak jasotzeagatik edota argitaratzeagatik. Egileek ez dute artikuluaren argitalpenik ordainduko. Izan ere, aldizkariak 450 euro ordainduko ditu argitaratutako artikulu bakoitzeko. Edizioaren kostuak IVAPek bere gain hartuko ditu eta egileek IVAPI jabetza intelektualeko eskubideak transferitzeagatik ordainsaria jasoko dute indarrean dagoen araudiaren arabera.

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariak konpromisoa hartzen du argitalpenak kudeatzean testu honetan jasotzen diren estandar etikoak betetzeko. Estandar hauek COPEk (Best Practice Guidelines for Journal Editors) argitaratutakoak erreferentziatzen harturik idatzi dira. Xedea lortzearen, argitalpen-prozesuan parte hartzen duten Erredakzio Kontseiluko nahiz Aholku Batzordeko (ebaluatzaileak) kideak eta egileak— honako printzipioak ezagutu eta bete beharko dituzte:

Erredakzio Kontseilua

- Erredakzio Kontseiluko 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 Kontseiluko 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 pertsonen soilik (eta ez beste inork) ikusten dutela.
- Lan bat argitaratu ala ez erabakitzeko orduan interes-gatazkarik izanez gero, Erredakzio Kontseiluko kideek haren berri eman behar dute. Eta kideren batek interes-gatazkarik badu, erabakitze-prozesutik at geratu beharko du.
- Erredakzio Kontseiluak zuzenketak, argibideak, atzera-egiteak eta barkamen eskeak argitaratuko ditu beharrezkoa denean.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

- Erredakzio Kontseiluak 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, beti ere errebisioaren azken txanda baino lehen.
- Egileek idazkia orijinala eta argitaragabea dela ziurtatu behar dute. Lanaren zati batzuk jadanik argitaratu egin badira, Idazkaritza Teknikoari jakinarazi behar diote, jabetza intelektualearen arloan izan dezakeen eragina aztertzeko. 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 Aldizkariara 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 Kontseiluko kideekin edo balizko ebaluatzaileekin dituzten edo izan ditzaketen interes-gatazken eta arrazoen berri idatziz emateko.
- Egileek eskubidea dute aztertzaileek egindako ebaluazioen edukien berri izateko, eta dagozkion hobekuntzak egin beharko dituzte, baldin eta erabakia «argitaragarria» eta «berrikusi ondoren argitaragarria» bada.
- Itsu bikoitzeko prozesuaren osotasuna bermatzeko, egileek ez dute identifikatzeko moduko aipamenik egin behar, ezta autoaipamen gehiegi ere. Egiten badira, modu neutroan egin behar dira, ebaluazio itsuan testua irakurrita autoaipamen gisa identifikatu ez daitezen.
- Egileek aldizkariaren estilo- eta argitalpen-arauak betetzeko konpromisoa hartuko dute.

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. Berrikuspen bat egiteko gehieneko epea hilabetekoa izango da. Garrantzitsua da berrikuspena garaiz bidaltzea, Erredakzio Kontseiluak erantzun azkarra bermatzea egileei.
- 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 aipagarrien 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 oinarritzko arauak betetzen ez baditu (plagioa, emaitzak zintzoki ez aurkeztea, asmaketa, faltsutzea, manipulazioa edo/eta ebidentziak isilean gordetzea).
- Artikulu labur bat ebaluatzen dutenei gomendatzen zaie ebaluazio laburrak eta konstruktiboak egitea: berrikusketa indarguneekin hastea komeni da, kritikak egin eta hobetu beharreko alderdiak aipatu aurretik. Eskuizkribu bat berrikusten duenak irakurle informatu baten rola hartu behar du, eta egileak animatu eta lagundu beren lana goragoko maila batera eraman dezaten, lan hori garatzeko dituzten gabeziei aurre egiteko ideiak emanez eta haien ikuspegia ulertzen saiatuz, gauzak beste modu batera ikusi arren. Irizkinen xedeak arrazoizko hobekuntzak gomendatzea izan behar du, tonu hezia eta inpertsonala erabiliz. Adeitasun profesionala erakutsi behar da; ebaluatzen duenak pentsatu behar du zer jaso nahiko lukeen berak bere artikulu bati buruz. Ez da onartuko *ad hominem* irizkinik.
- Ebaluatzaileek, eskuizkribuak ebaluatzean, kontuan hartuko dituzte espezialistak diren eremuko alderdi espezifikoa, haiei buruzko irizkinak beren esperientzia erabiliz egiteko.
- Ez da beharrezkoa edizioko akats txikiak edo tipografikoak adieraztea: Idazkaritza Teknikoak ziurtatuko du konposizio tipografikoaren fasean konpontzen direla. Gure prozesuek bermatzen dute eskuizkribua berrikusten dutenek ikerketan soilik zentratu ahal izatea.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

- Berrikusleek eskatzen badute, behar ez den moduan, beraiek argitaratutako artikulua (edo haien laguntzaileenak) edo aldizkaria aipatzea, aipamen horiek ezeztatu eta ordeztu ahal izango dira berrikuspenean.
- Berrikusleek komunikazio konfidentzialak erabiltzen ari direlako premisarekin jasotzen dituzte bidalitako artikulua. Beraz, ez dute hitz egin behar berrikuspenari buruz, eta ez diote beste inori inolako edukirik jakinaraziko. Era berean, berrikusleek ez dute erabili behar berrikusten ari diren lanaren ezagutza beren interes pertsonalak sustatzeko.
- Berrikusleek emango zaien ebaluazio-galdetegia (DOCX, 92 KB) osatuko dute, hauek ebaluatzeko: zorrotasun zientifikoa, kalitatea, originaltasuna, hipotesien oinarri den informazioa eta datu teorikoen eta/edo enpirikoen eta haien interpretazioaren baliozkotasuna, azterlanaren egokitasuna eta garrantzia bere ikerketa-arloan arazoak eztabaidatzeko, testuaren aurkezpena eta idazketa, eta berrikusi beharreko eskuizkribuan aipatutako bibliografiaren egokitasuna.
- Galdetegiko atal batean, eskuizkribuari buruzko ebaluazio-txosten labur bat bete beharko da. Berrikuspen-txostenak egiaztatu egingo dira, egileei eskuizkribuen kalitatearen ebaluazio konstruktiboa bermatzeko.
- Hona hemen ebaluazio-txostena betetzeko gomendioak:
 - Laburbildu artikulua paragrafo labur batean.
 - Aipatu artikulua iritzi nagusiak: berria eta interesgarria den, eragin nahikoa duen eta informazioa ematen dion eza-gutzen oinarriari.
 - Ahal dela, iruzkinak egiteko, erabili paragrafo labur eta ondo definituak.
 - Adierazi Erredakzio Kontseiluari zein ataletan egokitzen den eskuizkribua.
 - Ebaluatu artikulua aldizkariaren argitalpen-arauak betetzen dituen.
 - Iruzkin eta iradokizun espezifikoak egin; adibidez, izenburuak zintzoki islatzen al du edukia? Laburpena osoa eta independentea da?
 - Berrikusi laburpen grafikoak edo puntu nabarmenak.
 - Egin iruzkin faktikoak soilik, eta ez espekulatu egileen motibazioei buruz.
 - Berrikusi arretaz metodologia, estatistika-akatsak, emaitzak, ondorioa/eztabaida eta erreferentziak.
 - Kontuan hartu artikuluko datuen aurkezpenari buruzko iruzkinak, edozein metodologiaren iraunkortasuna eta erreproduzigarritasuna, datuen analisia eta ondorioek datuen babesa duten.
 - Plagioaren edo faltsifikazioaren susmorik edo bestelako kezka etikorik izanez gero, jakinarazi editoreari, ahalik eta xehetasun gehien emanaz.
 - Kontuan izan zure berrikuspenean izan litezkeen lerratzeak. Lerratze inkontzienteek erabaki eztabaidagarriak hartzera eramán gaitzake, eta horrek eragin negatiboa izan dezake argitalpen akademikoaren prozesuan.
 - Dokumentuaren ondorengo berrikuspenek galdera berriak sor baditzakete ere, ziurtatu funtsezko puntuak aipatzen dituzula, egileek behar duten atzeraelikadura guztia hasierako txostenean emateko.
 - Ziurtatu txostena Erredakzio Kontseiluarentzako gomendio argi batekin amaitzen dela. Zuk daukazu esperientzia artikulua jorratzen duen arloan, eta zure orientazioa oso baliagarria da.

Plagioa eta jokabide ezegokia

Honako hauek hartuko dira plagiotsat: beste egileen edo artikuluen ideiak edo esaldiak norberarena balitz bezala eta jatorrizko lana bezala aurkeztea edo kopiazea, 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 manipulatzeko; egiletasun-gatazkak eta egiletasun faltsua.

Egileren batek jokabide ezegokia izan duela edo plagioa egin duela antzematen bada, eta egilearen azalpenak argigarriak ez badira, artikulua atzera eramateaz gain, 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.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

Adimen Artifizialaren erabilera (AA)

Egileak

Jasotzen diren artikuluko guztiak antzekotasunak atzemango dituen plagioaren aurkako tresna baten bidez aztertuko dira, originala dela bermatzeko. Originaltasun-arrazoiengatik baztertzea erabakiz gero, egileei jakinaraziko zaie, plagioaren aurkako tresnaren txostenarekin batera. Editoreek banan-banan baloratuko dituzte baztertzekoak diren kasuak.

Egileek adimen artifiziala erabili ahal izango dute, baldin eta zinpeko adierazpen batean informazio hau jasotzen badute: zer tresna eta zer bertsio erabili duten, zer atal sortu duten AA baliatuta, zertarako erabili duten eta kontsulta noiz egin den. Egileen erantzukizuna da aurkeztutako lanaren zehaztasuna eta osotasuna bermatzea, eta, hortaz, informazio guztia kontrastatu eta egiaztatu beharko dute.

Era berean, aipamenei buruzko atalean, erabilitako tresnaren berri eman beharko dute. Adibidez: Entitate erantzulea. (Argitalpen-urtea). Tresnaren izena, letra etzanean (bertsioa) [deskribapen gehigarria]. URL.

Hala eta guztiz ere, debekatuta dago AA erabiltzea datuak sortu, aldatu, desitxuratzeko edo faltsutzeko; bai eta irudiak eta figurak manipulatzeko.

AA erabiltzeak dakartzan arriskuak minimizatzeko, gomendatzen dugu konfidentzialtasuna bermatzen duen tresna bat erabiltzea edo datuak anonimo bihurtzea sartu aurretik.

Errebisoreak

AA sortzailea duten tresnak, hala nola ChatGPT, Gemini, Copilot, etab., modu mugatuan erabili behar dira parekoen berrikuspenean. Jatorrizko lan bat berrikusten duenak erabil dezake AA sortzailea, parekoen berrikuspen-txosten baten atzeraelikaduraren kalitatea hobetzeko. Hala egiten badu, ordea, berariaz jakinarazi beharko dio aldizkariaren idazkaritza teknikoari, parekoen berrikuspenaren txostena bidaltzen duenean.

Erabilera mugatu hori gorabehera, errebisoreek ez dute ebaluatzen ari diren jatorrizko lanik kargatu behar AA sortzailearen tresna edo zerbitzuetan, ezta zatirik edo figura eta taularik ere). Tresna horiek jatorrizkoan dauden datuak beren entrenamendurako edo beste zerbaitetarako erabil ditzakete, eta horrekin urratu egingo lirateke parekoen berrikuspen-prozesuaren konfidentzialtasuna, egile eta berrikusleen pribatutasuna eta berrikusten ari den jatorrizkoaren gaineko egile-eskubideak. Gainera, parekoen berrikuspen-prozesua giza ahalegin bat da, eta berrikuspen-txostenaren gaineko erantzukizuna eta kontuak emateko ardura jatorrizkoa berrikusteko gonbidapena onartu duen pertsonari dagokio. Prozesu hori ezin da AA sortzaile baten esku utzi.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Gestión editorial

Los artículos son evaluados en la medida que van llegando, 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 dos personas evaluadoras expertas 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 las personas evaluadoras, el Consejo de Redacción elaborará un dictamen final de aceptación o rechazo del artículo, decisión que será comunicada al autor/a.

En el proceso de revisión las personas autoras abordarán los cambios sugeridos, que serán reenviados a las personas revisoras de nuevo repitiéndose el proceso hasta que las personas revisoras acepten el trabajo. Si en el proceso, los dos revisores divergen en su valoración, se enviará a un tercero para evaluar el manuscrito.

Las personas autoras pueden presentar una solicitud de apelación formal a la decisión editorial, siempre que cumpla con los requisitos y siga el procedimiento descrito en la Política de apelaciones de la RVOP. Solo se considerará una apelación por envío y la decisión de apelación será definitiva.

A la vista de los informes de las personas evaluadoras, el Consejo de Redacción podrá tomar una de las siguientes decisiones, que será comunicada a la persona autora:

- **Publicable** tal y como está (o con ligeras modificaciones).
- **Publicable tras su revisión.** En este caso, la publicación quedará condicionada a la realización por parte de la persona autora de todos los cambios requeridos por quienes revisen el manuscrito o por el Consejo de Redacción. El plazo máximo para realizar tales cambios será de un mes. La persona autora deberá adjuntar una carta que explique los cambios realizados y cómo se adecúan a los requerimientos de personas revisoras y Consejo de Redacción. Entre los cambios propuestos podrá estar la adaptación de estudios a otra sección. Este proceso podrá repetirse hasta que las personas revisoras consideren el artículo publicable o no publicable.
- **No publicable, pero con posibilidad de reescribir y reenviar el trabajo.** En este caso, el reenvío de una nueva versión no implicará ninguna garantía de publicación, sino que el proceso de evaluación volverá a comenzar desde su inicio.
- **No publicable.**

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 y autoras 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 y autoras no habrán de satisfacer cantidad alguna por la publicación de su artículo. De hecho, la revista abonará un total de 450 euros por cada artículo publicado. Los costes de la edición serán asumidos por el IVAP y la cesión de los derechos de propiedad intelectual por parte de las personas autoras al IVAP será retribuida a los autores y autoras de conformidad con los honorarios previstos en la normativa vigente.

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 (personas evaluadoras) y autores y autoras— 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 las respectivas personas evaluadoras, 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 y autoras. 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 y autoras sean debidamente cuidados, evitando su difusión más allá de las personas envueltas en la evaluación.
- Las personas 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.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

- 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 y autoras, a las personas lectoras y al Consejo Asesor.
- En caso de que, como resultado del proceso de evaluación, el Consejo de Redacción reciba acusaciones graves sobre mala praxis o falta de ética por parte de las personas autoras, deberá dar a éstas la oportunidad de que ofrezcan las explicaciones oportunas.

Personas autoras

- Los autores y autoras 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, siempre antes de la última ronda de revisión.
- Los autores y autoras deben asegurarse de que el contenido de su manuscrito sea original e inédito. En caso de que algunas secciones del trabajo hayan sido publicadas, esta situación deberá ser informada a la Secretaría Técnica para estudiar posible impacto en materia de propiedad intelectual. 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 y autoras 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 de que las personas autoras 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 personas evaluadoras.
- Los autores y autoras tienen derecho a conocer el contenido de las valoraciones de las personas revisoras y deberán efectuar las mejoras correspondientes en caso de que la decisión sea «publicable» y de «publicable tras su revisión».
- Para garantizar la integridad del proceso de doble ciego las personas autoras deben evitar cualquier mención que permita identificarles, incluido un exceso de autocitas. En caso de que se hagan, deben realizarse de manera suficientemente neutra para que la lectura del texto durante la evaluación ciega no permita identificarlas como autocitas.
- Los autores y autoras se comprometerán a cumplir con las normas de estilo y de publicación de la revista.

Personas evaluadoras

- Una vez se ha aceptado evaluar un artículo, las personas revisoras respetarán los plazos establecidos; en caso de no poderlos asumir tendrán que comunicarlo con suficiente antelación a la Secretaría Técnica. El plazo máximo para realizar una revisión se estima en un mes. Es importante devolver la revisión a tiempo para que el Consejo de Redacción pueda garantizar a las personas autoras una respuesta rápida.
- La revisión se llevará a cabo de manera objetiva, confidencial e imparcial.
- Las personas evaluadoras se comprometen a ofrecer datos bibliográficos precisos de obras relevantes para el tema del artículo que el autor o autora pueda haber omitido.
- Las personas evaluadoras deberán informar si el trabajo recibido les ocasiona algún tipo de conflicto de interés y en tal caso, no realizar la revisión.
- Las personas evaluadoras 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.
- Se recomienda a quien evalúe un artículo que sea conciso/a y que tenga un espíritu constructivo: es aconsejable comenzar la revisión con los puntos fuertes, antes de pasar a las críticas y aspectos a mejorar. Quien revisa un manuscrito debe asumir el papel de una persona lectora informada que anima a personas autoras y las ayuda a llevar su trabajo a un nivel superior, proporcionando ideas sobre cómo podrían abordar las deficiencias para desarrollar su trabajo, intentando comprender su perspectiva, incluso si tiene puntos de vista o enfoques diferentes a los propios. Los comentarios deben buscar recomendar mejoras razonables, en un tono educado e impersonal. Es preciso mostrar cortesía profesional pensando en lo que a quien evalúa le gustaría recibir en un artículo propio. No se tolerarán comentarios ad-hominem.
- Las personas evaluadoras tendrán en cuenta los aspectos específicos del ámbito en que sean especialista al evaluar los manuscritos empleando su experiencia para brindar comentarios sobre ellos.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

- No es necesario señalar los pequeños errores de edición o tipográficos: la Secretaría Técnica se asegurará de que se solucionen durante la fase de composición tipográfica. Nuestros procesos garantizan que quienes revisen un manuscrito puedan centrarse únicamente en la investigación en sí.
- En caso de que las personas revisoras soliciten de manera inapropiada la cita de sus propios artículos publicados (o de sus colaboradores) o de la revista, estas pueden ser revocadas y reemplazadas durante la revisión.
- Las personas revisoras reciben los artículos enviados bajo la premisa de que están manejando comunicaciones confidenciales. Por tanto, no deben hablar sobre la revisión ni revelar ningún contenido de la misma a terceros. Las personas revisoras tampoco deben utilizar su conocimiento del trabajo que están revisando para promover sus propios intereses personales.
- Las personas revisoras completarán el cuestionario de evaluación (DOCX, 92 KB) que se les proporcionará para evaluar el rigor científico, la calidad, la originalidad, la información en la que se basan las hipótesis y la validez de datos teóricos y/o empíricos y de su interpretación, la oportunidad y la relevancia del estudio para la discusión de problemas en su área de investigación, la presentación y redacción del texto, y la adecuación de la bibliografía citada en el manuscrito a revisar.
- Un apartado del cuestionario consistirá en cumplimentar un breve informe de evaluación sobre el manuscrito. Los informes de revisión se verificarán para garantizar una evaluación constructiva de la calidad de los manuscritos a las personas autoras.
- Estas son las recomendaciones a la hora de cumplimentar el informe de evaluación:
 - Resuma el artículo en un párrafo corto
 - Comente sus principales impresiones del artículo, incluyendo si es novedoso e interesante, si tiene suficiente impacto y si aporta información a la base de conocimientos
 - Idealmente, al comentar, utilice párrafos cortos y bien definidos
 - Indique al Consejo de Redacción en qué sección tiene cabida el manuscrito
 - Evalúe si el artículo cumple con las normas de publicación de la revista
 - Proporcione comentarios y sugerencias específicos: por ejemplo, ¿el título refleja fielmente el contenido? ¿El resumen es completo e independiente?
 - Revise los resúmenes gráficos o los puntos destacados
 - Realice comentarios estrictamente fácticos y no especule sobre las motivaciones de las personas autoras
 - Revise cuidadosamente la metodología, los errores estadísticos, los resultados, la conclusión/ discusión y las referencias
 - Considere los comentarios sobre la presentación de los datos en el artículo, la sostenibilidad y reproducibilidad de cualquier metodología, el análisis de los datos y si las conclusiones están respaldadas por los datos
 - Comunique al editor si sospecha de plagio o falsificación de investigación, o si tiene otras inquietudes éticas, proporcionando la mayor cantidad de detalles posible
 - Tenga en cuenta los posibles sesgos en su revisión. Los sesgos inconscientes pueden llevarnos a tomar decisiones cuestionables que impactan negativamente el proceso de publicación académica
 - Si bien es posible que las revisiones posteriores del documento generen nuevas preguntas, asegúrese de incluir puntos clave para proporcionar toda la retroalimentación necesaria a las personas autoras en el informe inicial
 - Asegúrese de concluir el informe con una recomendación clara para el Consejo de Redacción. Usted es quien posee experiencia en el ámbito abordado por el artículo y su orientación es muy valiosa

Plagio y malas prácticas

Se considerará plagio la reproducción o apropiación de ideas o frases de otros autores o autoras 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 o autoras 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.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio y las explicaciones de los autores o autoras no sean satisfactorias, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del IVAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en las personas autoras la responsabilidad que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos reflejados en este documento.

Uso de la inteligencia artificial (IA)

Para personas autoras

Los artículos recibidos serán sometidos a un análisis de similitud a través de una herramienta anti-plagio con objeto de garantizar su originalidad. El rechazo por motivos de originalidad será comunicado a las personas autoras junto con el informe de la herramienta anti-plagio. Las personas editoras valorarán en cada caso los posibles rechazos.

Las personas autoras podrán hacer uso de la inteligencia artificial siempre que expliciten en una declaración jurada la herramienta utilizada y su versión, los apartados elaborados a partir de la IA, los fines para su uso y la fecha de la consulta. Es responsabilidad de las personas autoras garantizar el rigor y la integridad del trabajo presentado y, por tanto, deberán contrastar y verificar la información.

Asimismo, en el apartado de referencias deberá constar la herramienta utilizada. A modo de ejemplo: Entidad responsable. (Año edición). Nombre de la herramienta en cursiva (versión) [descripción adicional]. URL.

Sin embargo, se prohíbe el uso de la IA para crear, alterar, tergiversar o falsificar datos; así como para manipular imágenes y figuras.

Para minimizar los riesgos de la IA se recomienda utilizar una herramienta que garantice la confidencialidad o anonimizar sus datos antes de introducirlos.

Para personas revisoras

Las herramientas IA generativa, como ChatGPT, Gemini, Copilot, etc. solo deben usarse de forma limitada en la revisión por pares. Quien revise un manuscrito puede usar una herramienta de IA generativa para mejorar la calidad de la retroalimentación de un informe de revisión por pares. Este uso debe declararse de manera explícita al enviar el informe de revisión por pares a la Secretaría Técnica de la revista.

Independientemente de este ejemplo de uso limitado, las personas revisoras no deben cargar los manuscritos que estén evaluando (ni ninguna parte de manuscritos, incluidas figuras y tablas) en las herramientas o servicios de IA generativa. Estas herramientas pueden utilizar los datos del manuscrito para su entrenamiento u otros fines, lo que podría violar la confidencialidad del proceso de revisión por pares, la privacidad de autores/as y revisores/as y los derechos de autor del manuscrito en revisión. Asimismo, el proceso de revisión por pares es un esfuerzo humano y la responsabilidad y la rendición de cuentas por enviar un informe de revisión recae en quienes han aceptado una invitación de la revista para revisar un manuscrito enviado a esta publicación. Este proceso no debe delegarse en una herramienta de IA generativa.



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:

BASES DE DATOS	DIRECCIÓN
CARHUS PLUS (Sistema de Clasificación de Revistas Científicas de los ámbitos de Ciencias Sociales y Humanidades)	http://agaur.gencat.cat/web/.content/Documents/CARHUS/CARHUS_2018/Carhus_total_cast2018.pdf
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
EBSCO (Open Science Directory)	https://atoz.ebsco.com/titles/searchresults/8623?GetResourcesBy=TitleNameSearch&Find=Revista+vasca+de+gesti%C3%B3n+de+personas&SearchType=Contains
ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences)	https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/about/index
EZB (Elektronische Zeitschriftenbibliothek)	http://ezb.uni-regensburg.de/index.phtml?bibid=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/
ULRICHS (Global Serials Directory)	https://www.ulrichsweb.serialssolutions.com
ZDB (Zeitschriftendatenbank)	http://zdb-opac.de/LNG=DU/DB=1.1/

Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho a través de la inteligencia artificial

Autores

Rafael Bustos Gisbert y
Francisco Javier García Roca

Colección

Derecho Constitucional

ISBN (edición papel)

978-84-7777-708-3

ISBN (edición digital)

978-84-7777-709-0



Rafael Bustos Gisbert
Francisco Javier García Roca

Fortalecimiento de la democracia
y el Estado de Derecho a través
de la inteligencia artificial