



Resolución 2024R-2737-23 del Ararteko, de 6 de mayo de 2024, que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que garantice que la empresa concesionaria del servicio de Bilbobus diseñe, implante y utilice un procedimiento de selección de personal basado en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los términos expresados en las consideraciones de esta resolución.

Antecedentes

1. Una persona requirió la intervención del Ararteko con relación a la contratación de personal para el servicio de Bilbobus.

De acuerdo con el escrito de queja, esta persona se encontraba interesada en acceder a un puesto de trabajo de conductor/a, y, a tal efecto, a lo largo de los últimos años había ido presentando en repetidas ocasiones tanto su currículum como el de otro familiar.

La falta de resultado de tales gestiones le llevó a solicitar información acerca de la forma en la que se selecciona al personal que trabaja en dicho servicio, por medio de un escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Bilbao que no fue respondido.

2. El Ararteko examinó el Pliego de Prescripciones Técnicas que han de regir en el contrato de servicio de transporte público urbano colectivo del Ayuntamiento de la Villa de Bilbao, Bilbobus, y servicios conexos. El artículo 33.6 de dicho pliego dispone lo siguiente:

“En la selección del personal a contratar para la prestación del servicio la Contratista del servicio, manteniendo la autonomía propia de la empresa, incluirá mecanismos y criterios de contratación regidos bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (conforme al acuerdo plenario del 26.02.2004).”

Esta institución desconocía los criterios de selección empleados para la cobertura de los puestos, así como si existen bolsas de trabajo u otros instrumentos destinados a la cobertura de necesidades de personal en el servicio Bilbobus que se rijan por los citados principios generales de acceso al empleo público, o, en definitiva, cuál es la publicidad de todo ello en orden a su conocimiento por posibles personas interesadas.

Por esa razón, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Bilbao mediante una solicitud en la que hacía referencia a esa disposición del pliego y pedía a esa administración que le informase acerca de los extremos mencionados.

3. El informe de respuesta del Ayuntamiento de Bilbao se limitó a transcribir el artículo del pliego arriba citado, y a señalar que:



“La contratista municipal: Bilboko Hiribus Jasangarria, SL, tiene la obligación de cumplir el contrato “a tenor de sus cláusulas”, tal y como preceptúa el artículo 189. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.”

4. A la vista de esa información, el Ararteko envió una nueva solicitud al Ayuntamiento de Bilbao, en la que incluyó determinadas consideraciones sobre el fondo del asunto que serán analizadas en apartados posteriores, y pidió a esa administración que le informase acerca de los siguientes aspectos:
- Los criterios concretos de selección empleados para la cobertura de las necesidades de personal conductor/a en Bilbobus.
 - Si existen bolsas de trabajo u otros instrumentos destinados a la cobertura de necesidades de personal en el servicio Bilbobus.
 - En caso de que existan, ¿cuál es la forma de acceso a la bolsa y cómo se garantizan los principios generales de acceso al empleo público arriba citados?
 - En otro caso, ¿cuál es el procedimiento que permite la cobertura de las necesidades temporales de personal de una manera ágil y de acuerdo con tales principios?
 - La publicidad ofrecida a todo el proceso de selección de personal, incluyendo igualmente la información relativa a la gestión de las bolsas de trabajo (si es que existen) y de las ofertas de cobertura temporal de necesidades de personal.
5. El Ayuntamiento de Bilbao manifestó al Ararteko que no disponía de esa información, por lo que había de recabarla de la empresa contratista para poder remitirla, una vez recibida. Esa circunstancia llevó al Ararteko a ampliar el plazo conferido en la solicitud de colaboración.
6. Seguidamente, el Ayuntamiento de Bilbao informó al Ararteko de que había enviado un oficio a la empresa contratista con la siguiente petición: *“se requiere a BILBOKO HIRIBUS JASANGARRIA, SL para que, en el plazo improrrogable de diez días, informe si se está cumpliendo el mencionado artículo 34.9.¹”*

El Ararteko envió un nuevo escrito al Ayuntamiento de Bilbao para recordarle que el contenido de ese artículo del Pliego de Prescripciones Técnicas ya había sido analizado en las solicitudes anteriores, y que la información ahora requerida y esperada era la relativa a los aspectos concretos a los que se ha hecho referencia en el apartado 4 anterior.

¹ Debería decir artículo 33.6. El artículo 34.9 es una disposición de contenido semejante, pero que se encuentra en el Pliego de Prescripciones Técnicas que han de regir en el contrato integral de servicios de gestión, operación y mantenimiento vinculados con la Ordenanza de aparcamiento y estacionamiento del Área de Movilidad y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Bilbao, que es objeto de un expediente de queja diferente.



7. Por último, el Ayuntamiento de Bilbao remitió un informe de la empresa concesionaria que, en síntesis, viene a expresar lo siguiente:

- Con carácter general, cuando se detecta una necesidad de contratación de personal, se recurre en primer lugar a la Bolsa de Empleo existente, que consta de unas 220 personas, sin perjuicio de las inclusiones que pudieran producirse. Dicha bolsa está prevista en el artículo 35 del Convenio Colectivo, cuyo anexo IV recoge también su reglamento regulador. El seguimiento y control de la bolsa corresponde a la Comisión de Formación y Empleo compuesta por empresa y parte social.
- En ocasiones es preciso acudir a personal de conducción externo, por agotarse la Bolsa de Empleo. Para ello se recurre a curriculums entregados en la empresa, mediante una selección de las personas candidatas en función de la experiencia en el transporte de viajeros y datos aportados, comprobándose la certeza de estos por medio de la vida laboral.
- Una vez determinadas las personas candidatas para la cobertura de los puestos, se hace una entrevista con cada una de ellas para conocer sus habilidades, y para constatar objetivamente éstas y su capacidad y adecuación para el puesto.
- A continuación, se pasa a que esas personas realicen pruebas de conducción con un formador acreditado, a los efectos de ver su manejo en las tareas de conducción y la observancia de la seguridad y calidad en la conducción en todos sus aspectos. Una vez realizadas todas las pruebas con el formador acreditado, éste determinará qué persona ha sido apta según los baremos obtenidos, pasando a realizar el Plan de Acogida y la entrega de toda la documentación precisa para la contratación.
- La empresa dispone de centros concertados de formación, en donde se publicitan las necesidades de aquellos puestos de trabajo en los que por circunstancias no se disponga de autoempleo, o bien se requiera una especialización concreta, utilizando para ello portales de empleo.
- Toda la contratación, conforme determina el convenio colectivo y PPT, manteniendo la autonomía propia de la empresa, incluirá mecanismos y criterios de contratación regidos bajo los principios de igualdad, méritos, capacidad y publicidad del candidato al perfil del puesto a cubrir.

Por su parte, el reglamento regulador de la Bolsa de Trabajo existente (anexo IV del Convenio Colectivo) no establece el procedimiento por el que podrán incluirse nuevas personas en dicha bolsa, aunque sí prevé dicha posibilidad de inclusión. Así, según señala:

“1º – Personal que compondrá la Lista de eventuales y funcionamiento interno de la bolsa:



A- Lo compondrán las personas eventuales, con independencia de la modalidad de contrato y tipo de jornada:

A.1- Aquellas que ya formaban parte de la lista a 31-12-2014, además de las correcciones, inclusiones que se deriven de esa lista.

A.2- Las personas que una vez acabada la lista existente y por necesidades del servicio la empresa tenga la necesidad de contratar, o se produzca una vacante. La inclusión en la bolsa de trabajo será por fecha de contratación, en caso de coincidir en la fecha se atenderá al número de matrícula.”

Asimismo, el procedimiento de selección descrito por la empresa en el Plan de explotación del servicio sigue las líneas expresadas más arriba, y señala que este dará inicio con una preselección de las personas candidatas por parte el departamento de Recursos Humanos, a la que seguirá una primera entrevista personal. Posteriormente, realizarán una batería de pruebas psicotécnicas y, quienes las superen realizarán una última prueba para valorar su nivel y modo de conducción en la que se tendrán en cuenta parámetros relativos a la conducción segura, técnica y económica, para pasar, por último, las personas que hayan resultado aptas, a realizar los exámenes médicos y el Plan de Acogida.

Consideraciones

1. A la vista de lo establecido de manera expresa en el artículo 33.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato relativo a este servicio, no cabe duda alguna de que la empresa adjudicataria del contrato está obligada a incluir mecanismos y criterios de selección del personal regidos bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Dicha cláusula se sitúa igualmente en la línea prevista en el artículo 70 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, relativo a los principios rectores que informan el acceso al empleo en el sector público vasco, y según el cual,

“1. El acceso al empleo en el sector público vasco se regirá por el pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, debiendo desarrollarse los diferentes procesos selectivos de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las normas que la desarrollen.

2. Las administraciones públicas vascas y las entidades que integran su sector público seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos que, además de desarrollarse de acuerdo con lo previsto en el apartado 1 de este artículo, respeten en todo caso los siguientes principios:

a) Publicidad de las convocatorias, de sus bases y del resto del proceso selectivo mediante su difusión por medios telemáticos, sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los supuestos previstos en esta ley.





b) Libre concurrencia, salvo lo previsto para la promoción interna y en las medidas de acción positiva que se prevén en esta ley.

c) Transparencia en la gestión del proceso selectivo y en el funcionamiento de los órganos de selección.

d) Imparcialidad y profesionalidad de las personas miembros de los órganos de selección.

e) Independencia y discrecionalidad técnica de los órganos de selección.

f) Pertinencia de los instrumentos utilizados para medir la capacidad e idoneidad de las y los aspirantes.

g) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las tareas a desempeñar en las plazas convocadas.

h) Agilidad de los procesos de selección, sin perjuicio de la objetividad y el respeto a todas las garantías que deben acompañar la ejecución de aquellos.

i) Garantía del uso de cualquiera de las lenguas oficiales en el proceso de selección.

j) Carácter unitario de las convocatorias para la realización de los ejercicios y pruebas de los procesos selectivos, con respeto, en todo caso, del principio de igualdad en el acceso al empleo público.

k) Participación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes."

El hecho de que el Ayuntamiento de Bilbao optara en su momento por formalizar un contrato en relación con el servicio examinado en este expediente no supone que esta previsión legal haya devenido inaplicable, sino que, por el contrario, habrá de tomarse en consideración en todas aquellas actuaciones orientadas a la contratación de personal.

2. En lo relativo a la actuación del Ayuntamiento de Bilbao en esta materia, el Ararteko entiende que esa administración local no puede remitirse a una invocación genérica de que la empresa contratista habrá de cumplir con el contrato, y desentenderse, sin más, de cuál haya sido o esté siendo la actuación desarrollada.

Por el contrario, teniendo en cuenta que a lo largo de la tramitación del expediente no se han aportado otros elementos de juicio que conduzcan a una conclusión diferente, el Ararteko ha de ratificar las consideraciones que incluyó en sus peticiones de colaboración, en el sentido de que esa administración local está obligada a verificar si las cláusulas y condiciones establecidas en el pliego que sirvió de base para la contratación se cumplen efectivamente en los términos en los que figuran, y, en otro caso, a requerir a la contratista y a determinar los efectos que pudieran derivar de una actuación contraria a lo que en ellas se expresa.





Más aún cuando, como en este caso, se trata de una cuestión que afecta a los principios básicos de actuación en materia de selección de personal y que, por tanto, no pueden quedar al albur de las decisiones que libremente adopten las empresas concesionarias del servicio, ni, obviamente, carentes del oportuno seguimiento y control.

3. El informe final de respuesta a las solicitudes de colaboración remitidas por el Ararteko manifiesta que toda la contratación de personal incluirá mecanismos y criterios regidos bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

A juicio del Ararteko, sin embargo, tales principios no quedan garantizados con una mera declaración de voluntad a tal efecto, sino que deben plasmarse por medio de procedimientos específicos, definidos en instrumentos de general conocimiento y basados en criterios objetivos y predeterminados que permitan observar y demostrar que todos esos principios han sido plenamente respetados.

En esa medida, la información transmitida durante la tramitación del expediente no permite avalar que el procedimiento garantice los principios mencionados, ya que en la forma concreta de proceder que se describe en el informe se observan algunas actuaciones que no responden a las exigencias de un procedimiento de contratación plenamente respetuoso de tales principios.

En cuanto a la bolsa de trabajo actualmente existente, esta institución no cree necesario realizar mayor valoración sobre su actual composición, dado que se trata de un instrumento que proviene de una regulación acordada y cuya composición y ordenación de las personas que la integran entendemos que habrá de ser suficientemente conocida por estas. En todo caso, la propia normativa reguladora remite a la Comisión de Empleo y Formación como órgano encargado de su control y del estudio de eventuales reclamaciones, sin que en este expediente de queja se hayan puesto de manifiesto circunstancias que aconsejen desarrollar otras actuaciones a ese respecto.

Sin embargo, la lectura del informe obliga a poner la atención sobre otros elementos del procedimiento de selección.

En primer lugar, y según ese documento indica, la selección de nuevo personal pasa, con carácter general, por la consideración de los currículos que las personas interesadas han ido depositando en la empresa, o bien, en otros casos, mediante el recurso a centros concertados de formación en donde se publicitan las necesidades de personal, utilizando para ello portales de empleo.

Desconoce esta institución si esa forma de proceder aparece reflejada en algún instrumento que haya sido objeto de difusión pública o pueda ser permanentemente consultado por todas las personas interesadas en formar parte de la plantilla de este servicio.





De no ser así, quedaría seriamente comprometido el principio de publicidad, en tanto esta información no habría llegado a la generalidad de las personas, sino únicamente a unas cuantas: las que, por algún medio, hayan podido conocer ese modo de actuar, o las que estén inscritas en determinados centros de formación.

La falta de publicidad a la que se alude no solo afecta a ese momento inicial, sino que también atañe a los requisitos exigidos para formar parte de la plantilla del servicio, así como a las fases posteriores del procedimiento de selección.

El informe no menciona cuál es la gestión que la empresa realiza de los currículos que las personas han ido entregando: si permanecen allí de manera indefinida o si tienen algún tipo de caducidad. En esa línea, tampoco se ha podido precisar si se efectúa algún tipo de comunicación a la persona interesada, bien sea de la recepción de ese documento, de su eventual caducidad o de su descarte o desestimación posterior en algún proceso de selección.

En cuanto al tratamiento de esos currículos, la empresa señala que se procede a una selección de las personas candidatas en función de su experiencia. Nada indica, sin embargo, sobre si existen unos criterios objetivos y predeterminados que permitan realizar esa labor sobre bases de mérito y capacidad para todas las personas, y, en su caso, sobre el momento en el que tales criterios se adoptaron.

Sin embargo, esta primera valoración de los currículos supone la puerta de entrada al proceso de selección, en la que se excluye a una parte de las candidaturas, por lo que su trascendencia es sustancial y exige, como posteriormente se explicará, que los criterios hubieran estado definidos con anterioridad y que la decisión cuente con una motivación adecuada y suficiente.

El informe tampoco explica quién es la persona, u órgano colegiado que realiza esa labor y adopta las oportunas decisiones, ni, en definitiva, la forma en la que se instrumenta dicha decisión, la publicidad de la que esta dispone, el conocimiento de las personas que hayan sido descartadas o la forma en la que estas pueden plantear objeciones o reclamaciones al proceso, que permitan su posterior revisión.

Algo semejante cabe expresar con relación a la entrevista personal, la batería de pruebas psicotécnicas o las pruebas prácticas de conducción, de las que se desconoce si previamente se han establecido criterios suficientemente detallados que permitan llevar a cabo una evaluación objetiva de las candidaturas, y que pueda ser sometida a revisión posterior ante cualquier posible impugnación de las personas interesadas.

De esa misma forma, el informe no especifica quién es la persona u órgano colegiado que se encarga de todas estas pruebas y decide qué persona las





supera, ni tampoco cómo se adopta esa decisión, si el resto de las personas la conocen y la forma de poder recurrirlas, en su caso.

4. Con motivo del estudio de otros expedientes de queja anteriores, el Ararteko ha tenido ocasión de analizar los procesos selectivos llevados a cabo por empresas consultoras para determinadas entidades públicas. Y de los pronunciamientos que entonces realizó esta institución cabe citar determinadas consideraciones que resultan igualmente aplicables a procesos de selección de personal como el examinado en este expediente.

4.1. A juicio de esta institución, la concreción y predeterminación de los requisitos, méritos y criterios específicos que se encuentran en la base de los procesos selectivos constituye un elemento sustancial para asegurar el cumplimiento de los principios generales de acceso al empleo público, en tanto permite establecer un marco inequívoco y conocido por todas las partes intervinientes en el que habrán de desarrollarse todas las actuaciones, evitando, de ese modo, cualquier posible tacha de arbitrariedad.

En esa línea, esta institución considera necesario que los procesos de selección de personal para cubrir necesidades de contratación se encuentren regulados por medio de un instrumento específico que garantice la predeterminación de sus elementos definitorios y la publicidad de sus condiciones; aspectos entre los que cabe citar los siguientes:

- Los requisitos exigidos para el puesto de trabajo a cubrir.
- Los méritos concretos a considerar, los criterios de valoración y su peso en el resultado final.
- La prueba o pruebas que componen el proceso selectivo, los criterios de valoración y el peso que la prueba o pruebas vayan a tener en el resultado final.
- La forma en la que se dará publicidad de los resultados obtenidos por cada una de las personas participantes en relación con todos los aspectos valorables (pruebas y méritos).
- La notificación de los resultados a las personas participantes.

En cuanto a la definición de los requisitos, méritos y pruebas, el Ararteko entiende necesario que esta se efectúe por medio de conceptos y elementos específicos y suficientemente determinados, de modo que no den lugar a interpretaciones genéricas o abiertas que invaliden el objetivo de conseguir un marco de actuación claro y conocido por todas las personas interesadas.





4.2. En ese sentido, tal y como más arriba se avanzaba, se torna fundamental el hecho de que el instrumento regulador sea objeto de la oportuna difusión y publicidad, de manera previa a su inicio, lo que permitirá que pueda alcanzarse un conocimiento general de toda la población interesada, y no solo de quienes, por uno u otro motivo, hayan podido acceder a esa información, así como que todas esas personas interesadas puedan conocer de antemano y sin ningún género de dudas las condiciones en las que se llevará a cabo la selección.

4.3. Por otra parte, la garantía de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad exige, a juicio del Ararteko que los procesos de selección de personal sean transparentes en su ejecución, de forma que todas las personas que tomen parte en ellos puedan conocer no solo los elementos definitorios y los criterios preexistentes que van a fundamentar las actuaciones, sino también el resultado de la aplicación de esos criterios sobre su candidatura y sobre la del resto de personas participantes.

Es decir, que quien participa en ese proceso habría de disponer de la información precisa sobre la valoración que se ha realizado de su mérito y capacidad, a la luz de la documentación que haya presentado y de las pruebas que eventualmente haya tenido que realizar. Una información específica que deberá concretar respecto de su persona los criterios previamente definidos, y que habrá de resultar suficientemente motivadora de la decisión adoptada.

De igual forma, y en tanto que estamos analizando un proceso que tiene carácter de concurrencia competitiva, esta institución considera que quienes toman parte en la selección han de poder conocer también qué otras personas lo han hecho, así como cuál ha sido el resultado de la aplicación de los criterios a los elementos que definen su mérito y capacidad.

Esta institución quiere precisar, a este respecto, que cuando se refiere a personas participantes en el proceso selectivo no alude únicamente a quienes ya hubieran pasado la fase inicial de preselección de candidaturas, sino a todas las que hayan manifestado su voluntad de formar parte de la plantilla del servicio, dado que, como más arriba se avanzaba, esa fase inicial constituye ya una parte del proceso que igualmente ha de estar regida por la aplicación de criterios predeterminados, objetivos y conocidos por la generalidad de las personas interesadas, y, por lo tanto, también sus resultados.

4.4. Por último, a juicio de esta institución, resulta indispensable que las personas participantes dispongan de un cauce de presentación de alegaciones o reclamaciones con relación a las decisiones adoptadas y los resultados de la selección; alegaciones o reclamaciones que habrán de ser oportunamente resueltas mediante decisiones expresas y suficientemente motivadas.

5. Se pregunta el Ararteko si en el ámbito de actuación de este servicio no resultaría posible publicar una convocatoria general que permita conformar una lista de personas ordenada según el resultado de una valoración de méritos y,



en su caso, de las pruebas que se realicen, basada en criterios objetivos y predeterminados, antes que tener que desarrollar procesos de selección y todas esas pruebas con carácter sucesivo en el momento en el que surgen las necesidades de contratación.

Se trata de una cuestión que no corresponde a esta institución evaluar y decidir. No obstante, con independencia de que se proceda de una forma o de la otra, los procedimientos de selección habrán de estar presididos, en todo caso, por el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en los términos expresados en las consideraciones anteriores, sin que razones de oportunidad o de operatividad permitan su inobservancia.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que garantice que la empresa concesionaria del servicio de Bilbobus diseñe, implante y utilice un procedimiento de selección de personal basado en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los términos expresados en las consideraciones de esta resolución.

