



Resolución del Ararteko, de 12 de enero de 2010, por la que se recomienda al Departamento de Relaciones Municipales y Administración Pública de la Diputación Foral de Bizkaia que reconozca la certificación del módulo Microsoft Excel XP, nivel avanzado, expedida con arreglo al sistema IT Txartela.

Antecedentes

1. La Diputación Foral de Bizkaia convocó pruebas selectivas para proveer mediante personal funcionario de carrera 98 plazas en la subescala Administrativa de la escala de Administración general.

La convocatoria y sus bases reguladoras fueron aprobadas en virtud del Decreto foral nº 150/2008, de 30 de julio, del diputado general de Bizkaia y publicadas en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 168, de 3 de septiembre de 2008.

La base específica 3.1.3 regula el contenido del tercer ejercicio de la fase de oposición, al que provee de carácter obligatorio y eliminatorio y sobre el que dispone que los/as aspirantes deben probar su capacitación en el manejo de ordenadores, tanto en procesador de textos como en hoja de cálculo. Este conocimiento se concreta en el programa de procesador de textos Microsoft Word XP, en su nivel avanzado, y en el programa de hoja de cálculo Microsoft Excel XP, en su nivel básico. No están obligados a asistir a la prueba práctica que al efecto se convoque quienes estén en posesión de las certificaciones de IT Txartela. Se refiere a los documentos expedidos conforme al sistema IT Txartela de Certificación de competencias básicas en Tecnologías de la Información, desarrollado por el European Software Institute (ESI).

Durante la tramitación del proceso selectivo, la administración hizo público en su página web un anuncio según el cual el certificado acreditativo del módulo Microsoft Excel XP avanzado de la IT Txartela no iba a ser considerado a los efectos de superar el ejercicio.

Una aspirante, que había aportado la certificación correspondiente al nivel avanzado del módulo Microsoft Excel XP, sintió que sus intereses en las pruebas selectivas se veían perjudicados por una decisión que no consideraba correcta. A su entender, esta certificación prueba que su titular dispone de unos conocimientos que comprenden y superan los básicos exigidos por las bases para aprobar el ejercicio.





Previas reclamaciones ante la administración y ante el tribunal calificador del proceso, sin obtener una respuesta estimatoria de sus pretensiones, decidió acudir a la institución del Ararteko, promoviendo una queja por el motivo expresado.

2. Iniciamos el estudio de la queja dirigiéndonos a la Diputación Foral de Bizkaia para demandar su colaboración.

Ya en ese escrito, adelantábamos a la administración titular de la convocatoria nuestras dudas en torno a la postura que la entidad había mostrado al rechazar la eficacia de la certificación del módulo Microsoft Excel XP, en su nivel avanzado. Esta valoración preliminar era el resultado de una comparación entre los programas correspondientes a los niveles básico y avanzado del mismo módulo, documentos que acompañamos a nuestra solicitud de información con el objeto de que la entidad foral efectuara el análisis pertinente y nos trasladara sus aportaciones al respecto.

La Diputación foral elaboró un informe desestimatorio de nuestro enfoque del asunto, lo que basaba en los argumentos que, resumidamente, recogemos en los siguientes apartados:

- a) Inicia su argumentación señalando textualmente que *"...las bases específicas establecen como tercer ejercicio del proceso, obligatorio y eliminatorio, una prueba práctica de manejo de ordenadores que podía ser desempeñada por las y los aspirantes o bien sustituido dicho desempeño por la acreditación de los conocimientos exigidos mediante la presentación de la IT Txartela correspondiente, esto es la referente a Word XP avanzado y la referente a Excel XP básico. Además se publica el contenido de cada área de conocimiento a exigir."*
- b) A raíz de las consultas relativas a la acreditación mediante certificaciones que la administración estaba recibiendo, el Servicio de Selección y Formación Profesional optó por dirigirse al ESI, órgano que les respondió haciendo constar que no existía convalidación.

También por parte del tribunal calificador se formuló la misma consulta, confirmándose la respuesta.





Con el fin de garantizar el conocimiento general por todas las personas interesadas, la administración decidió dar publicidad de la decisión y de la razón a que obedecía.

- c) La decisión dispone de su necesario aval jurídico. En primer lugar, las bases, que constituyen ley de la convocatoria, no contemplan ningún sistema de convalidación, por lo que una decisión del tribunal calificador que admitiera como equivalente otra certificación implicaría una modificación de lo dispuesto en las bases y, por consiguiente, una extralimitación de las funciones propias del órgano de selección. En segundo lugar, los principios de eficacia de los actos administrativos y seguridad jurídica aconsejan mantener una decisión que ha sido adoptada y publicada, porque un eventual cambio siempre podría perjudicar a alguna persona. Añaden que en esa situación de perjuicio se encontrarían quienes, disponiendo de la certificación del nivel avanzado, se han examinado de nuevo para obtener la correspondiente al nivel básico, minorando su tiempo de preparación del siguiente ejercicio de la oposición.
- d) El informe de la administración concluye aceptando la posibilidad de estudiar nuestro planteamiento en futuros procesos en los que igualmente se exijan conocimientos informáticos y estos sean susceptibles de acreditación mediante el mismo sistema.

Tras esta exposición de los antecedentes, estimamos que ahora lo procedente es efectuar su análisis a la luz de las reglas y principios generales dispuestos por el ordenamiento jurídico. En este cometido, proponemos a la administración que tenga en cuenta las siguientes

Consideraciones

1. La actuación administrativa que ha dado lugar a la queja se enmarca dentro de un proceso selectivo convocado por la Diputación Foral de Bizkaia para el ingreso en la función pública en la escala de Administración general, subescala Administrativa.





La fase de oposición del proceso comprende cuatro ejercicios, siendo los tres primeros obligatorios y eliminatorios. El tercero está dirigido a evaluar los conocimientos y competencias de los/as aspirantes en materia informática y presenta la peculiaridad de que son dos las vías que se ofrecen para superarlo. A la configuración del ejercicio siguiendo el esquema tradicional de prueba *ad hoc*, se suma la posibilidad de acreditar el nivel exigido por un medio documental, disponiendo las bases, para este último caso, los términos de la cumplimentación.

Conviene reseñar que la problemática originada en ese contexto y que ha sido objeto de este expediente de queja no ha sido novedosa en el quehacer de esta institución. Con anterioridad, un concurso-oposición convocado por otra administración fue el ámbito de una decisión administrativa igual a la que ahora nos ocupa, dando lugar también entonces a varias quejas cuya tramitación concluyó con el dictado de la Resolución de 2 de abril de 2009, expuesta en nuestra web oficial. El dictamen desarrollado en ella es trasladable al análisis que merecen los hechos concurrentes en esta queja, de ahí que reiteremos gran parte de la fundamentación esgrimida en tal disposición.

Tras advertir esta circunstancia, nos adentraremos en el estudio del asunto con la lectura de lo establecido por la base específica 3.1.3 con relación al ejercicio en cuestión:

"1.3. Tercer ejercicio

Consistirá en realizar una prueba práctica de manejo de ordenadores tanto en procesador de textos como hoja de cálculo, determinada por el tribunal inmediatamente antes del comienzo del ejercicio. El software a utilizar será el Microsoft Word xp avanzado para el procesador y para la hoja de cálculo Microsoft excel xp básico, con el siguiente contenido:

(...)

Microsoft Excel

- Operaciones Básicas: Abrir y salir del programa, elementos de una hoja de cálculo, configuración de una página, búsqueda de hojas o libros, envío de archivos a otro usuario.*
- Datos: introducción y eliminación, fórmulas, comentarios, operadores de una celda, funciones, filtros, validar datos.*





- *Herramientas: encabezados, autocorrección, protección de hojas y libros, colaboraciones en línea.*
- *Formato: formato de celdas, columnas, filas, texto, bordes, sombreados, definición de estilos.*
- *Edición y modificación de datos*
- *Trabajar con gráficos: inserción, guardar, eliminar.*
- *Insertar elementos diferentes de gráficos.*

Las personas que estén en posesión de la IT txartela, podrán acreditar mediante la misma estos conocimientos; para ello bastará con que con anterioridad a la fecha de celebración del tercer ejercicio, se personen en el Registro de la Diputación Foral de Bizkaia o en el Servicio de Selección y Formación Profesional con el documento acreditativo original para su cotejo y traslado al expediente de este proceso selectivo.”

2. Como anotábamos en la anterior consideración, la convocatoria prevé dos vías para superar esta fase del procedimiento, como son la aportación de los certificados correspondientes o la asistencia a la prueba que se convoque. Acudir a una u otra vía se halla en función de que los/as aspirantes tengan o no superados con anterioridad los módulos requeridos de la IT Txartela en un KZgunea o en alguno de los centros homologados por ESI.

Con el fin de determinar si las certificaciones con que cuentan son título que habilita para aprobar este ejercicio de oposición, la discusión debe internarse en el plano del contenido de la acreditación documental de conocimientos. En concreto, se trata de examinar si la certificación acreditativa del nivel avanzado del módulo Microsoft Excel XP cumple lo exigido por la base reguladora 3.1.3.

Esta base nos dice que el ejercicio de oposición está dirigido a valorar el manejo de ordenadores en lo referente tanto al procesador de textos como a la hoja de cálculo. Para evaluar el primero de los dos contenidos, la herramienta informática a emplear será el Microsoft Word XP (nivel avanzado) y, para el segundo, el Microsoft Excel XP (nivel básico). La base incluye una relación de los contenidos que serán objeto de evaluación en cada una de las herramientas, que, para Microsoft Excel XP, son las que hemos transcrito en la anterior consideración.





Estas previsiones de la convocatoria nos llevan ineludiblemente a que, por cualquiera de las dos vías conducentes a superar el ejercicio, es preciso acreditar un mismo conocimiento, tanto en lo que se refiere al campo o materia como al nivel de capacitación.

En la medida en que hablamos de la fase de oposición, presumimos que ese conocimiento es el que requiere el correcto desempeño de los puestos ofertados por la convocatoria. No olvidemos que un proceso selectivo ha de atender a la exigencia de adecuación entre el contenido de las pruebas y las funciones o tareas de los puestos, adecuación que deberá operar tanto a la hora de diseñar el proceso selectivo concreto como a la de evaluar las pruebas o ejercicios realizados por los/as aspirantes.

Tal y como ha sido la línea fundamental de nuestra argumentación ante la Diputación Foral de Bizkaia, nuestras conclusiones nacen tras una labor dirigida a comprobar si la certificación IT Txartela para Microsoft Excel XP en su nivel avanzado garantiza los conocimientos requeridos por la convocatoria para obtener la calificación de apto en el tercer ejercicio. Dado que esos conocimientos se alcanzan con la superación del nivel básico, creemos que es suficiente para llevar a cabo esa tarea realizar una comparación entre el contenido que ESI tiene dispuesto para el módulo en sus dos distintos niveles, básico y avanzado.

El contenido de ambos niveles, que está disponible en la web http://www1.eeuskadi.net/reg/certif_s.html, se presenta gráficamente con un formato de cuadro, estructurado en siete capítulos, cuyo enunciado es común a los dos módulos: operaciones básicas, datos, herramientas y opciones de programa, formato, editar y modificar datos, gráficos e inserción de elementos.

Desarrollando cada uno de estos capítulos, la primera de las columnas que figura en el contenido del nivel avanzado es un calco exacto de la única columna que acompaña a los capítulos del nivel básico.

A partir de esta identidad plena entre el contenido de ambos niveles, la diferencia la marca el contenido del nivel avanzado. En dos columnas que se suman a la común, se especifican una serie de conocimientos.





En consecuencia, una persona que dispone de la certificación correspondiente al nivel avanzado del módulo Microsoft Excel XP ha tenido que superar una prueba en la que los conocimientos que se requerían englobaban los mínimos necesarios para acreditar el nivel básico, se haya o no presentado a la prueba para acceder a la certificación de este último nivel. De hecho, la propia palabra nivel sugiere en sí misma el concepto de gradación, que no es sino la disposición de algo en grados sucesivos.

En esta convocatoria concreta, en la que la administración, en lugar de remitirse sin más al contenido del módulo diseñado por el ESI, ha recogido en las bases una relación de las materias sobre las que versará el ejercicio, debemos apreciar que todas ellas forman parte del programa de ambas certificaciones (nivel básico y nivel avanzado). Pero no sólo es así sino que se da la circunstancia añadida de que tres de las materias incluidas en la relación tan sólo figuran en el programa del nivel avanzado, de lo que cabría deducir que la certificación del nivel básico dejaría sin probar que su poseedor/a tiene conocimiento sobre esas materias. Nos referimos exactamente a *“protección de hojas y libros”*, *“colaboraciones en línea”* y *“definición de estilos”*.

3. En el estudio de las quejas que dio lugar a la Resolución de 2 de abril de 2009, citada en la consideración primera, recabamos un informe que recogía el criterio que, en torno a la cuestión, sostiene el Instituto Vasco de Administración Pública, parecer que debe considerarse cualificado en la medida en que emana de un organismo al que la ley le atribuye importantes competencias en materia de selección, formación y perfeccionamiento de los empleados públicos.

Del mismo modo en que entonces procedimos, es oportuno incorporar también a esta resolución el parecer sustentado por el organismo y la valoración que nos merece.

Como ya señalábamos en esa anterior ocasión, a juicio de esta institución, es muy acertada la calificación de *“adquisición progresiva de conocimientos”* que se emplea en el informe para referirse al diseño curricular del sistema de acreditaciones IT Txartela, al tiempo que lo compara con el sistema de perfiles lingüísticos, adoptado para la acreditación de las competencias en el conocimiento y uso del euskera.





Como también lo apunta el IVAP en su informe, así lo han entendido otras administraciones. Basta mencionar como ejemplos las bases generales de los procesos selectivos de la OPE 2007 de la Administración General de la Diputación Foral de Álava (Orden Foral núm. 187/2007, de 28 de diciembre; BOTHA de 23 de enero de 2008) y las de la OPE 2008 de Osakidetza-Servicio vasco de salud (Resolución 4235/2008, de 28 de noviembre; BOPV de 3 de diciembre de 2008). Ambas disposiciones recogen que *“En caso de que se acrediten las versiones básica y avanzada del mismo módulo sólo podrá valorarse esta última”* y, aunque estén pensando en su consideración a los efectos de concurso, está claramente implícita la idea de progresión o acumulación de conocimientos.

El informe se muestra contrario al rechazo del nivel avanzado a los efectos de acreditar el básico, ya que:

“Aunque pueda aducirse que se trata de certificaciones diferentes, parece evidente que para el acceso al nivel avanzado se deben poseer los conocimientos del nivel básico, entendiéndose que sería una redundancia exigir a los aspirantes con nivel avanzado acreditado, una acreditación del nivel básico. Del mismo modo, y aunque no se explicita en las diferentes normas reguladoras de los procesos de normalización lingüística que la posesión de la certificación de un perfil lingüístico presupone la acreditación de los perfiles inferiores, este proceder significaría excluir a un aspirante de un proceso selectivo a un puesto con perfil lingüístico 2 con fecha de preceptividad vencida, a aquellos aspirantes que hubieran acreditado el perfil 3 ó 4 sin tener la acreditación del perfil inferior requerido.

Es decir, tanto en el caso de las acreditaciones de perfil lingüístico, como en el de conocimientos informáticos a través de la IT Txartela el diseño curricular que subyace es de adquisición progresiva de conocimientos y presupone, a nuestro entender, que quien tiene acreditado un nivel de conocimientos superiores, también acredita los inferiores.”





4. La Diputación Foral de Bizkaia ha aducido varias razones para ratificarse en sus actuaciones. La primera de ellas señala que ESI, entidad responsable de emitir las acreditaciones, ha respondido a sus consultas haciendo constar que no existe convalidación.

En contestación a este argumento, cabe decir que el European Software Institute ostenta la naturaleza de fundación desde su creación en 1993 por la Comisión Europea y contribuye al desarrollo de la Sociedad de la Información. Una de sus aportaciones es el sistema de acreditación de competencias en el manejo de las herramientas de software, lo que constituye un instrumento que mide, de forma objetiva e independiente, el conocimiento y la capacitación de las personas portadoras de la correspondiente certificación.

A nuestro modo de ver, nada impide que una administración pública sea una organización más de las que puedan beneficiarse de las ventajas del sistema. De hecho, el Plan "Euskadi en la Sociedad de la Información", que tiene por destinatarios a la ciudadanía, a las empresas y a la administración, se sirve de esas herramientas.

Ninguno de esos hechos es motivo del debate que aquí nos ocupa. Ciertamente, como sucede con toda organización, es potestad de ESI dotarse de las reglas por las que regir su funcionamiento y organización propios y, dentro de ellas, de las que considere adecuadas al diseño de su sistema de acreditación de los conocimientos informáticos.

Así pues, no dudamos de que la respuesta que ESI ha emitido al ser consultada sea la que resulte de las reglas de la entidad.

Por el contrario, lo que sí deseamos poner de relieve es que una administración debe interpretar y aplicar el sistema de acreditación a la luz de la finalidad que persigue el proceso administrativo en el que se va a hacer uso del mismo, así como de cuantos elementos objetivos de valoración dispongamos, máxime cuando se trata de seleccionar a los y las empleadas públicas. Un elemento objetivo claro es, precisamente, el contenido de los respectivos módulos, cuya evaluación permite a la administración adoptar las decisiones ajustadas al procedimiento, sin que se vea afectado el programa formativo o las materias a que se refiere cada certificación.





El dictamen emitido por el IVAP corrobora nuestra tesis, tomando como fundamento criterios de racionalidad y ajustándose a las pautas que deben regir la actuación de una administración pública. Además, el empleo que las distintas administraciones públicas vienen haciendo del sistema de certificaciones refuerza aun más esta posición.

5. La ausencia de previsión en las bases de un sistema de convalidaciones, la eficacia de los actos administrativos y la seguridad jurídica son otros argumentos que la Diputación foral ha invocado frente al planteamiento expuesto por esta institución.

Comprendemos la actitud precavida de la administración intentando que la tramitación de las pruebas se atenga a lo dispuesto por la convocatoria y sus bases.

Sin embargo, no compartimos su criterio de que la admisión de la certificación del nivel avanzado hubiera significado la introducción por el tribunal calificador de una regulación nueva.

A nuestro entender, las bases de la convocatoria se limitan a especificar el nivel de conocimiento que se precisa para aprobar el ejercicio, conocimiento que se mide con arreglo al sistema de certificaciones IT Txartela. Se trataría del establecimiento de unos mínimos, sin que se aprecie una justificación por la que deba quedar excluido un nivel de conocimiento mayor de la misma herramienta informática acreditado por medio del mismo sistema; esto es, la certificación IT Txartela del módulo Microsoft Excel XP en su nivel avanzado. El carácter progresivo o acumulativo de conocimientos a que aludíamos en la consideración tercera autoriza esta lectura de las bases, respetuosa con sus elementos reglados, como son la exigencia de conocimientos precisos para superar la prueba y el sistema de acreditación.

Así, resulta razonable que quienes poseían la certificación del nivel avanzado realizaran esta lectura de las bases y, en consecuencia, confiaran legítimamente en que su aplicación no había de significar un obstáculo para superar el ejercicio de oposición. La observación del procedimiento desde este ángulo conduce a considerar que el rechazo de la acreditación aportada por estas personas constituía una decisión con efectos sobre la seguridad jurídica y susceptible de acarrear su exclusión del proceso selectivo.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 1/2010, de 12 de enero, al Departamento de Relaciones Municipales y Administración Pública la Diputación Foral de Bizkaia

Que, en la medida en que la tramitación del procedimiento selectivo lo permita, reconozca la certificación del módulo Microsoft Excel XP, nivel avanzado, expedida con arreglo al sistema IT Txartela, a los efectos previstos en las bases específicas del procedimiento selectivo convocado para ingresar como funcionario/a de carrera en la subescala Administrativa de la escala de Administración general.

