

RETOS Y PROPUESTAS PARA UN NUEVO EMPLEO PÚBLICO EN ANDALUCÍA

Federico Castillo Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LOS RETOS Y LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO. 1. BREVE EXCURSUS SOBRE LOS RETOS QUE HA DE ENFRENTAR EL EMPLEO PÚBLICO EN LOS TIEMPOS VUCA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DIGITALIZACIÓN. 2. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO. II. LAS AGENDAS DE CAMBIO ESTABLECIDAS EN NUESTRO SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO: EL INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1. LAS CARENCIAS DEL MODELO BUROCRÁTICO-FORMAL DE EMPLEO PÚBLICO ACTUALMENTE EXISTENTE. 2. EL INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS DEL INAP (DICIEMBRE 2021). III. LA CONSTRUCCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ANDALUCÍA EN UNA NUEVA ETAPA. 1. LA EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ANDALUCÍA. 2. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA DE 2021. IV. CONCLUSIONES: ¿POR QUÉ NO TIENEN SUFICIENTE ÉXITO LOS PROCESOS DE REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO?

I. INTRODUCCIÓN: LOS RETOS Y LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO

El empleo público no es, ni puede ser, ajeno a los cambios que la sociedad viene experimentando y las implicaciones que los mismos tienen para la Administración. En este sentido, los empleados públicos juegan un papel destacado como interlocutores, también como bisagra, entre los niveles de toma de decisión política y la prestación y recepción por la ciudadanía de los servicios públicos. Sus capacidades y habilidades son cada vez más importantes para dirigir las Administraciones Públicas hacia la prestación de mejores servicios para la ciudadanía. Como ha puesto de relieve Ramió la Administración Pública no es una variable independiente, sino muy al contrario una variable muy dependiente de otras como la economía, la sociedad, la política y, por supuesto, hoy en día también de la tecnología y, por ello, el estudio de la Administración Pública sólo puede avanzar, para lograr un futuro perfecto, si se vincula más con la economía y con la sociedad, dado que los desafíos de las Administraciones Públicas son institucionales y guardan relación directa con los grandes problemas y retos económicos, políticos, tecnológicos y sociales¹.

¹ RAMIÓ MATAS, C., *La Administración 2050: La Administración Pública del Futuro en la Sociedad de la Innovación y del Aprendizaje*, Madrid, Editorial Tecnos, 2017

Al respecto, creo que puede ser unánimemente compartido que la función pública, el empleo público si queremos llamarlo así en la terminología EBEP, se enfrenta en los próximos años a innumerables desafíos derivados de distintos hechos. Entre otros, como se ha puesto de manifiesto por distintos autores (Jiménez Asensio²), las exigencias que impondrá el tránsito de una Administración analógica a otra predominantemente digital, a la previsible y masiva de pérdida de efectivos -conocimiento- que se dará en los próximos años como consecuencia de las numerosas jubilaciones (más de un millón según se anuncia), a la ingente deuda acumulada en estos últimos diez años que restringirá nuestra capacidad de respuesta, etc. que, junto a los retos y desafíos derivados del tiempo que nos ha tocado vivir (tiempos VUCA), plantean de forma irremisible un necesario nuevo enfoque de las políticas que implementemos en este aspecto sin caer, de nuevo, en el mantenimiento de una institución que, en su planteamiento actual, está en gran medida agotada, un tanto inadaptada y carente del necesario impulso que la sociedad española requiere para acometer los cambios a los que se enfrenta³.

Pues bien, y a estos efectos, conviene hacer referencia de forma previa a adentrarnos en el estudio del empleo público de Andalucía, aun cuando lo sea someramente, a los retos que en una actualidad cambiante como la que vivimos tienen planteadas las Administraciones y el propio empleo público y qué propuestas se realizan en el ámbito internacional a fin de hacer frente a éstos.

1. Breve *excursus* sobre los retos que ha de enfrentar el empleo público en los tiempos VUCA: especial referencia la digitalización

Los problemas que enfrentan las Administraciones Públicas se han vuelto más globales y complejos. Por un lado, por el impacto que las nuevas tendencias demográficas, tecnológicas y sociales tienen en la vida pública y privada de las personas y, por otro lado, por la interconexión del ámbito de actuación de la Administración con otras áreas y sectores que hasta ahora no eran objeto de atención por éstas. Las profundas transformaciones que han venido afrontando los distintos

² JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2019a): “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 13, 2019

³ Como se ha puesto de relieve en algunos informes CATALÁ, R. y CORTEZ, O., *Talento público para una Administración tras el corona schok. Propuestas para una reforma ineludible* EsadeGov- PwC, Barcelona, 2020 es ahora cuando el déficit de renovación de nuestras Administraciones empezará a pasar factura a fin de enfrentar los retos que está planteando esta pandemia y la subsiguiente crisis fiscal que nos aguarda a la vuelta de la esquina. Destacan dichos autores que “La reforma del empleo público es una de las reformas pendientes que tiene nuestro país. Aunque en las últimas décadas se han sucedido los cambios legales la realidad es que, en lo sustancial, el modelo ha permanecido inalterable desde su nacimiento en el siglo XIX y el posterior el Estatuto de Maura de 1918. Son diversas las razones que han impedido avances en esta dirección: los diferentes ritmos de la *policy* y las *politics*, el desgaste que supone una reforma complicada y de réditos inciertos, los intereses corporativistas o la fragmentación competencial de nuestro modelo son algunas de ellas”.

países así como la nuevas realidades a afrontar (ejemplo: el envejecimiento de la población, la necesaria protección de excluidos y marginados, las elevadas tasas de desempleo, el agotamiento de los recursos naturales, los daños irreparables en el ecosistema, el endeudamiento estatal, la inflación, la desigualdad en la distribución de la riqueza, etc.) generan nuevas demandas sociales y nuevos requerimientos tanto de la sociedad como de las instituciones. Las denominadas cuatro “d” (digitalización, descarbonización, desglobalización y demografía) cambiarán, a buen seguro, el mundo en que vivimos y, consiguientemente, la Administración pública cómo la conocemos. Como ha puesto de manifiesto la OCDE (*Skills for a High Performing Civil Service*, 2017), el empleo público de los países desarrollados está siendo transformado por tres factores: por los retos políticos y sociales ocasionados por la globalización, el cambio climático y las migraciones; por la revolución digital, ya presente en fenómenos como la inteligencia artificial; y en fin, por una demografía cambiante, caracterizada por un envejecimiento progresivo y por nuevas demandas.

Más específicamente nos referiremos aquí a la incidencia de la tecnología en el futuro del empleo público⁴. No cabe duda de que la digitalización del puesto de trabajo del empleado público, y más que ello de los procesos y procedimientos, llevará de la mano un significativo cambio cultural. La transformación digital implica una nueva manera de colaborar, de relacionarse, y una forma diferente de realizar gestiones tradicionales. La movilidad, la virtualización y las nuevas herramientas de colaboración aportan nuevas posibilidades al trabajo cotidiano.

Las condiciones laborales del futuro, por tanto, también cambiarán y algunas tendencias, a riesgo de equivocarse, se pueden apuntar: trabajar más tiempo durante periodos más cortos lo que implicará, a buen seguro, una jubilación más tardía y gradual en parte debido al aumento de la esperanza de vida; jornadas casi permanentes de tal forma que una amplia gama de personal de cierta responsabilidad será provista por la organización de herramientas de comunicación; pirámide laboral de empleo público nueva: de peonza extendida en los directivos y altos niveles, para ir descendiendo hasta el mínimo en los niveles inferiores y subalternos; participación de los empleados y trabajo horizontal; pérdida de importancia del lugar de trabajo; carrera multidisciplinar alejada de modelo en la que uno se forma específicamente para un único propósito o se encasilla en él al comienzo de su carrera y lo desempeña durante toda su vida profesional ya que, más bien, la nueva línea vendrá marcada por el salto de unas funciones a otras para tener un conocimiento generalizado del sector, etc.

La tendencia más generalizada, desde luego, es el cambio en las modalidades de prestación de los servicios como resultado de las nuevas funcionalidades que ofrece

⁴ De ineludible cita en este punto es el trabajo de ARROYO LLANES, L.M., “La digitalización de las Administraciones públicas y su impacto sobre el régimen del empleo público”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 15, 2018, pp. 82-99

la tecnología. Además de la futura extensión y evolución de las modalidades de teletrabajo o trabajo flexible y colaborativo, un punto importante es que la órbita del empleador se extenderá para acoger otras modalidades de contrato fuera del tradicional empleado fijo, a tiempo completo y con presencia regular en la oficina.

La extraordinaria capacidad de la tecnología para crear relaciones virtuales y “líquidas” (que se conforman o disuelven en la medida en que se comparte un interés común) y los nuevos desarrollos móviles y en la nube se traducen en el auge de contratos con personas expertas individuales o grupos “ad hoc”, o bien en la creación de nuevas alianzas entre organizaciones para el desarrollo de proyectos concretos. Obviamente, la velocidad de adopción dependerá de las condiciones regulatorias y de negocios de cada sociedad, pero la globalización ha puesto en marcha este mecanismo con fuerza y en la medida en que representen un “win-win” (ganar-ganar) veremos cada vez más ejemplos de estos nuevos modelos de empleo.

El Foro Económico Mundial (más conocido como Foro de Davos) viene ocupándose de este asunto en sus reuniones anuales. En 2016 publicó el Informe “*El futuro del trabajo: empleo, competencias y estrategia de la fuerza laboral para la IV Revolución Industrial*”. El informe señalaba que la tendencia más generalizada es el cambio en las formas de trabajo como resultado de las nuevas funcionalidades que ofrece la tecnología. Además de la futura extensión y evolución de las modalidades de teletrabajo o trabajo flexible y colaborativo, un punto importante es que la órbita del empleador se extiende para acoger otras modalidades de contrato fuera del tradicional empleado fijo, a tiempo completo y con presencia regular en la oficina. Esta misma organización, publicó “*The skills revolution. Digitization and why skills and talent matter*”, elaborado por ManpowerGroup y presentado en el Foro Económico Mundial de Davos 2017. En el mismo, se estimaba que más de un 45% de las tareas laborales que hoy realizan los profesionales serán sustituidas por las máquinas. Inclusive un estudio con cierto impacto situaba dicha cifra en un 47%⁵. En forma gráfica lo ha expresado Oppenheimer (2018), “Sálvese quien pueda”⁶ o Velasco “¿Te va a sustituir un algoritmo?”⁷.

Bien es cierto que otros estudios posteriores, como el realizado por Hidalgo, han matizado estas apocalípticas afirmaciones indicando que cada empleo está compuesto por distintas tareas individuales, algunas fáciles de automatizar y otras no⁸. Por eso,

⁵ Ciertamente, y respecto de esta cuestión, pueden encontrarse verdaderos estudios apocalípticos como los de FREY, C. y OSBORNE, M.A., “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change* Volume 114, January 2017, Pages 254-280.

⁶ OPPENHEIMER, A., *Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización*, Debate, 2018.

⁷ VELASCO, L., “¿Te va a sustituir un algoritmo?: el futuro del trabajo en España”, Editorial Turner, Madrid, 2021.

⁸ HIDALGO, M., *El empleo del futuro. Un análisis de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Deusto., 2018. En idéntica líneas está el estudio realizado por el BID *Transformación Digital y Empleo Público: el*

hoy las habilidades y el talento cobran más importancia que nunca. “*Es evidente que el mercado laboral siempre ha evolucionado y nos hemos tenido que adaptar; pero la diferencia es que ahora el ciclo de vida de las capacidades es más breve y los cambios se producen a una gran velocidad. Tenemos que estar preparados para la revolución de las habilidades*”, se asegura en el estudio. En definitiva, cada vez con mayor frecuencia la tecnología se ocupará de las tareas más mecánicas y rutinarias y ya no harán falta personas que desempeñen esas funciones. Así que, para no verse sustituidos por las máquinas, los profesionales deberán potenciar cualidades que los hacen insustituibles como la creatividad, la inteligencia emocional, la agilidad y la capacidad de aprendizaje. Ésas serán las habilidades más demandadas en el empleo del futuro.

Todo apunta que, de la actual plantilla de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, muchas de las tareas que desarrollan esos puestos de trabajo se verán mecanizadas en porcentajes elevadísimos en algunos casos, con lo que la solución razonable, a juicio de Jiménez Asensio en el estudio citado con anterioridad, será suprimir o amortizar esos puestos (o reducirlos en número de dotaciones), debiendo resituar, previa formación especializada al efecto, a las personas que han quedado descolocadas en ese proceso.

En lo que se refiere a los perfiles del personal al servicio de la Administración del futuro, Ramió, en el trabajo ya citado, estima que el contingente principal de efectivos de los núcleos de las diferentes instituciones públicas va a estar compuesto por perfiles directivos y de analistas de carácter político elegidos de forma democrática, pero con cada vez más estímulos meritocráticos y van a ser mucho más numerosos que los actuales puestos de carácter político. En este sentido la política va a ganar más espacio, pero va a ser una política con mayor intercomunicación con la sociedad y una política más ilustrada que la actual ya que se encargará de funciones con una elevada complejidad técnica.

Y añade que el otro contingente relevante de personal al servicio de las instituciones públicas serán empleados públicos de una gran cualificación y dominio técnico seleccionados de manera radicalmente meritocrática. La articulación entre estos dos colectivos no va a ser pacífica, pero será mucho más fluida que en la situación actual al combinar las lógicas de legitimidad política y de legitimidad meritocrática. Estos roles tendrán un mayor espacio de conciliación gracias a la elevada complicidad que

Futuro del Trabajo del Gobierno, 2021 que diseñó un nuevo instrumento para medir cuán susceptible son los empleos del sector público a la automatización. Se trata del *Índice de Potencial de Automatización* (IPA), que se elabora a partir de una encuesta a funcionarios centrada en tres dimensiones: Lo que hacen las personas en el ejercicio de su trabajo – en particular, cuánto tiempo dedican a tareas que son consideradas “cuellos de botella” para la automatización; el nivel de “rutinización” de sus ocupaciones; y, por último, el nivel de educación que requieren esas ocupaciones. Dicho instrumento reveló, entre otras cosas, que, si bien casi todos los funcionarios tienen ocupaciones con cierto margen de automatización, relativamente pocos tienen trabajos altamente o totalmente automatizables (al menos por ahora).

les aportan las capacidades y el dominio técnico de los dos colectivos (y reitera que la clave del nuevo rol político será su mayor legitimidad democrática pero también su mayor dominio técnico de las materias de interés público). Estos directivos políticos y funcionarios de los núcleos centrales de las Administraciones serán los que aportarán inteligencia institucional si quieren lograr que todo el sistema público pivote sobre las mismas. Su rol será el de “directivos relacionales” en el sentido que muy pocos de estos efectivos dirigirán personal interno (que es la función directiva clásica) sino que ejercerán funciones de dirección de redes de organizaciones ejecutoras de políticas y prestadoras de servicios (una gran mayoría privadas y una minoría públicas) y funciones de diálogo, negociación y conciliación con redes de actores sociales a la hora de definir las políticas públicas. Estos directivos relacionales van a ejercer las funciones públicas vinculadas al rol institucional de *metagobernador*.

Si la Nueva Gestión Pública, sigue exponiendo el autor, acuñó la imagen de la Administración Pública a semejanza de un timonel (“mejor timonear que remar”) que dirigía a un conjunto de remeros (actores privados), la imagen de futuro será una red de barcos autónomos, enormes, medianos y pequeños y a la Administración Pública le va a corresponder la función de articular estos barcos y dirigirla como una flotilla. Una parte de estos barcos, explica este autor, van a tener como objetivo la definición de las políticas públicas (movimientos sociales y económicos más o menos organizados) y la función de la Administración Pública va a consistir a intentar organizarlos, de forma democrática y simétrica, para llevar al máximo de botes a la toma de decisiones. Otra parte de estas naves van a estar orientadas a la implementación de políticas y a la prestación de servicios públicos y la función de la Administración va a ser parecida a la de los remolcadores en los puertos (embarcaciones pequeñas pero muy potentes en su capacidad de arrastre) dirigiendo, de manera asimétrica y jerárquica, estos barcos al muelle que la institución considere más adecuada. La mayoría del resto de los empleados públicos, a nivel cuantitativo, va a tener relación con las antiguas competencias de soberanía (justicia, seguridad, hacienda) pero mucho más vinculados a los poderes locales. Salvo el caso de la Administración de Justicia, que estará todavía vinculada a los Estados, pero con fuertes vínculos y lógicas internacionales. Seguramente el colectivo más numeroso de empleados públicos va a ser los miembros de las fuerzas de seguridad con sistemas de acceso y regulación a nivel supraestatal (seguramente en nuestro caso de la Unión Europea), pero muy vinculados a los gobiernos metropolitanos. La seguridad interna se va a convertir en una obsesión política y social por la presencia de múltiples vectores de violencia doméstica e internacional. Se podría producir, en opinión de dicho autor, un trasvase de efectivos de la seguridad exterior (fuerzas armadas) hacia la seguridad interior (policía) ya que las nuevas formas de guerra se van a librar con arquitecturas variables dentro de nuestros propios territorios.

Por su parte, el *Répertoire Interministeriel des Métiers d'Etat* (RIME), en Francia, es el catálogo que contiene una visión coherente y panorámica de todas las

profesiones vinculadas a las funciones de la Administración. Pues bien, en el que data de 2016, las fichas de profesión-referencia muestran tres tipos de competencias, a saber: conocimientos (cultura interdisciplinar, conocimiento del entorno político, institucional y administrativo, contexto de la actividad, organización, método y procesos); saber hacer (analizar un contexto y un conjunto de problemas analizar un riesgo, proporcionar criterio a un decisor o a un grupo, obtener el conocimiento completo de un contexto, una situación o un proyecto, elevar propuestas; y saber estar (discreción, capacidad de reacción, sentido crítico, creatividad). En este sentido, como destaca el Informe IOE (2017), muchas tareas y trabajos futuros también requerirán más competencias emocionales y personales, como la capacidad de ser persuasivo, la creatividad, la empatía, el liderazgo, la capacidad de trabajar en equipo, entre otros⁹.

GORRITI, utilizando la base de datos ocupacional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación del Gobierno Americano y de la *Singularity University* ha identificado destrezas necesarias en los empleados públicos que distan, muy mucho, de las que consiguen identificar en la actualidad los actuales procesos selectivos: a saber: pensamiento crítico, agilidad y adaptabilidad, análisis y evaluación de información, comunicación oral, etc¹⁰.

La movilidad, la virtualización y las nuevas herramientas de colaboración aportan nuevas posibilidades al trabajo cotidiano. Como se recoge en el informe de PwC “Administración 2033. La Administración invisible”, la transformación digital en las AA.PP. supondrá un cambio de paradigma: veremos proactividad, disponibilidad 24x7, una nueva cartera de servicios, su impulso al desarrollo económico y social y de ecosistemas de innovación, fomentarán el talento y liderazgo de sus profesionales, estarán centradas en resultados y tendrán realmente en el centro al ciudadano.

En cualquier caso, parece estar fuera de toda duda que, en buena medida, la tecnología se ocupará de las tareas más mecánicas y rutinarias y la necesidad de efectivos que desempeñen esas funciones será a buen seguro menor. Y de ello no cabe sino extraer una conclusión, a saber: si queremos reducir las posibilidades de que una gran parte del empleo que hoy conocemos, privado y público, sea realizado por máquinas/robots deberemos potenciar cualidades que éstas no pueden desarrollar al menos por ahora. Creatividad e innovación, inteligencia emocional, agilidad, capacidad de

⁹ La IOE, en colaboración con un grupo de trabajo integrado por organizaciones de empleadores y empresas, han redactado el denominado “Entender el futuro del trabajo”, un documento de posición evolutivo, destinado a ser utilizado por los miembros en sus discusiones nacionales y debates sobre políticas.

Véase: http://www.ioeemp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/future_of_Work/ES/2017-02-02_Entender_el_futuro_del_trabajo_-_Resumen_ejecutivo_web__print_.pdf

¹⁰ GORRITI BONTIGUI, M., “El sistema de selección para el acceso a una Función Pública postburocrática”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, nº 7, 2011

aprendizaje, etc. son habilidades, en mucha menos medida, sustituibles. Junto con las competencias digitales, necesarias en cualquier escenario que se dibuje, este tipo de habilidades serán demandadas en el empleo público del futuro.

Para que esta transformación digital sea una realidad la Administración pública debe seguir reinventándose y será necesario accionar ciertas palancas en el corto plazo. Quizá una de las más relevantes sea la capacitación tecnológica de los empleados públicos que deben ser capaces en poco tiempo de adquirir competencias digitales para interactuar con la tecnología (por ejemplo: manejar entornos multidispositivos, utilizar nuevas aplicaciones y herramientas de colaboración, controlar escenarios de autogestión, etc.)¹¹.

En definitiva, con mayor o menor validez profética, las reflexiones que se han traído a colación ponen de manifiesto que la Administración y el empleo público de nuestro país habrán de afrontar en los próximos años un proceso continuo de adaptación y reestructuración sobre qué tipo de empleo será preciso en estos entornos de incertidumbre y cambio tecnológico. El futuro que ya está ahí demandará cambios. Cambios de cierta trascendencia frente a los cuales nuestro sistema burocrático-formal tradicional seguramente tenderá a verse desbordado por esas nuevas realidades que se visualizan cercanas. Y ello nos obligará a hacer cambios que habrá de ir inclusive más allá de los que se anuncian en los proyectos legislativos hoy en marcha.

2. Las recomendaciones internacionales en materia de empleo público

El conjunto de experiencias internacionales en materia de empleo público ha supuesto que se haya llegado a un conjunto de reflexiones que resulta conveniente atender para enfocar adecuadamente los procesos de (re) construcción de los sistemas de empleo público en estos momentos de cambio a los que hemos hecho somera referencia. En distintos estudios de entidades financieras multilaterales (BID, OCDE, BANCO MUNDIAL, etc.) se muestran tareas pendientes para avanzar en ese objetivo con sus correspondientes estrategias a modo de hoja de ruta¹².

¹¹ A este respecto es de necesaria referencia el Marco de Competencias Digitales para empleadas y empleados públicos, realizado por el INAP, que constituye el primer paso para el desarrollo de un programa de formación y certificación que permitirá que el mayor número posible de personas que trabajan en la Administración pública, cuenten con las competencias digitales necesarias para garantizar un desempeño adecuado del servicio público. Puede consultarse el mismo en https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco_competencias+digitales_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515

¹² Haciendo una apretada síntesis se pueden enumerar las siguientes: 1. Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos (GRH); 2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitir a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades; 3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes; 4. Profesionalizar el segmento directivo; 5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información; 6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio; 7. Avanzar en la Gestión del Rendimiento con una visión estratégica y

En este sentido, recientemente la OCDE en su Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en el Servicio Público (2019) invitaba a los adherentes, entre ellos a nuestro país, a distintas acciones en esta materia y muy específicamente en materia de acceso al empleo público¹³, subrayando la necesidad de un enfoque de gestión de personal estratégico y sistemático a largo plazo, basado en evidencias y en la planificación inclusiva que esté conformado por una evaluación basada en evidencias de las competencias necesarias y competencias disponibles para cubrir las necesidades fundamentales tanto presentes como futuras de la organización, usando datos de recursos humanos y de personal, a fin de realizar un análisis estratégico y predictivo, así como mediante la adopción de los procedimientos que aseguren la protección de datos

Con lo que de arriesgado resulta realizar propuestas para realidades que, aunque comparten ciertas similitudes, no dejan de ser diferentes lo cierto, sin embargo, es que siempre se pueden extraer algunas lecciones útiles de los mismos. Por de pronto, que las reformas del empleo público en esta era de incertidumbre y transición han de integrar, entre otros aspectos, una planificación flexible, una organización del trabajo en la que se concreten las tareas y perfiles de los puestos de trabajo, una gestión del empleo que permita una cierta movilidad, la racionalización de la política salarial, la existencia de sistemas de gestión del rendimiento que estimulen y retribuyan la

una alta dosis de realismo; 8. Mejorar la Gestión de la Compensación para atraer, motivar y retener al personal; 9. Mejorar la Gestión de la Compensación para la contención de la masa salarial; 10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

¹³ De un lado, a identificar de manera continua las competencias y habilidades necesarias para transformar la visión política en servicios que proporcionen beneficio a la sociedad, en concreto: a) Asegurar una combinación adecuada de competencias, habilidades de gestión y conocimientos especializados para reflejar el carácter cambiante del trabajo en el servicio público; b) Renovar y actualizar periódicamente las habilidades y competencias necesarias, basándose en las aportaciones de los empleados públicos y ciudadanos para ir al compás de los cambios tecnológicos y las necesidades de la sociedad a la que sirven; y c) Orientar los procesos de gestión de personal hacia las competencias y habilidades detectadas.

De otro, a atraer y retener a los empleados con las habilidades y competencias que el mercado de trabajo requiere, y en concreto realizaba distintas sugerencias: a) Posicionar el servicio público como un empleador preferente promoviendo una marca de empleador que sea atractiva para los valores, motivación y orgullo de los candidatos para contribuir al interés público; b) Determinar qué es lo que atrae y retiene a los empleados cualificados y usarlo en el diseño de las políticas de empleo, incluyendo las retribuciones e incentivos no económicos; c) Proporcionar una remuneración adecuada y sueldo equitativo, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico; d) Intentar de manera proactiva atraer a personas pertenecientes a grupos y que posean habilidades insuficientemente representados.

Y, por último, a contratar, seleccionar y promocionar a los candidatos mediante procesos transparentes, abiertos y basados en el mérito, que garanticen un tratamiento justo y en condiciones de igualdad, sugiriendo a este respecto: a) Comunicar las oportunidades de empleo de manera amplia y asegurar un acceso en condiciones de igualdad a todos los candidatos con cualificación adecuada; b) Llevar a cabo un proceso de selección de candidatos riguroso e imparcial basado en criterios y métodos adecuados para las funciones que se han de desempeñar y en el que los resultados sean transparentes y recurribles; c) Cubrir vacantes de una manera oportuna para mantenerse competitivos y cubrir las necesidades de contratación operativas; d) Promover la diversidad - incluyendo la igualdad de género - en las plantillas, identificando y atenuando los potenciales sesgos implícitos o inconscientes que influyan en los procesos de gestión de personal, asegurando el acceso en condiciones de igualdad para los grupos infrarrepresentados, y valorando la perspectiva y experiencia adquirida fuera del servicio público o en trayectorias profesionales no tradicionales; y e) Asegurar una supervisión eficiente y mecanismos de recursos para vigilar el cumplimiento y atender las quejas.

contribución de las personas, y una adecuada gestión de las relaciones humanas y sociales en los que se desarrolla todo este entramado organizativo para garantizar el mejor servicio al ciudadano. Sino conseguimos esto, que es la finalidad última de la implementación de un servicio civil, habremos logrado poca cosa. Y lo que es peor no se traducirá suficientemente en resultados para el servicio público que, al fin y a la postre, es la razón de ser por la que nos preocupamos cuando se aborda esa tarea.

En segundo lugar, que la construcción y/o fortalecimiento de servicios civiles de carrera no depende, simplemente, de la aprobación de un texto legal, sino que, más allá de ello, supone un conjunto de reformas institucionales (que incluye procesos culturales, pautas de conducta, normas no escritas, etc.), en las que la implementación de un texto legal es sólo un primer paso que exige ser enmarcado en una estrategia en la que se identifique las implicaciones que se derivan de la construcción de un servicio civil, con vocación de continuidad en el tiempo, y que responda a una estrategia liderada por el conjunto de instituciones involucradas y consensuada con los distintos actores políticos y sociales.

Por último, y entre otras que podrían señalarse, que estos procesos han de responder a la visión propia que cada país tiene del Estado, de su organización, de sus modos de actuación, de su relación con la ciudadanía y de los cambios que se pretenden introducir, y entre estos últimos, la necesaria racionalización de la organización que exige, como paso previo, un diagnóstico de la situación que incluya los costes financieros que todo este proceso conlleva.

Pero, junto a estas anteriores reflexiones, se constata que, sin perjuicio de la necesidad de preservar un núcleo común en la identificación de lo que significa el empleo público, éste, por propia definición, es heterogéneo y diverso en cada marco institucional y su reforma, bajo el paradigma de los servicios civiles de carrera, exige garantizar la posibilidad de adaptación de las soluciones propuestas a los distintos entornos organizativos. Y, en este sentido, habrá que diferenciar los principios estructurales del sistema de empleo público de lo que debe configurarse como derechos, principios éticos y deberes de los empleados públicos, así como de los instrumentos de ordenación del personal.

Desde luego es relevante destacar que no se debe banalizar este empeño meramente como un ingrediente más del discurso político habitual. Estamos en presencia de un sistema que tiene costes, y cuyos resultados son a largo plazo, pero en el que vale la pena invertir. Y es que, en definitiva, pese a los avances que esta materia se han conseguido en estos últimos años, reconocidos a nivel internacional en la mayoría de los supuestos, aún subsisten rezagos en la formulación y ejecución de una política pública que articule de manera estratégica las diferentes dimensiones del empleo público y de la gestión de los recursos humanos en el ámbito público que, finalmente y es lo que importa, sea útil para disponer de una Administración que afronte los difíciles retos que hoy tiene planteados la política pública.

II. LAS AGENDAS DE CAMBIO ESTABLECIDAS EN NUESTRO SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO: EL INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Las carencias del modelo burocrático-formal de empleo público actualmente existente

La ventaja fundamental de nuestra burocracia pública, como oportunamente señaló Sánchez Morón¹⁴, es la profesionalización de nuestro régimen de empleo público que, a pesar de los pesares, se ha conseguido preservar en lo esencial desde hace prácticamente un siglo. Y ello, no obstante, indica dicho autor no haberse conseguido imponer el mérito sobre el criterio de la confianza política para el nombramiento de un número creciente de cargos de nivel superior y de ciertas disfunciones clientelares, más frecuentes en unas Administraciones que en otras todo hay que decirlo.

Estando conforme con dicha opinión, me temo sin embargo que, sólo con esa nota ciertamente imprescindible, no será suficiente para abordar los retos que el país enfrenta en esta materia. Y es que no es menos cierto que existe un acuerdo mayoritariamente generalizado en la doctrina -igual podría decirse de los gestores de recursos humanos-, bien que por distintos motivos, de las carencias que el sistema presenta (Sánchez Morón, Jiménez Asensio, Gorriti, Fuentetaja, Cantero, Cuenca, Longo, Férez, etc.). Por resumirlo, y a juicio del primero de los autores citados, sigue siendo un sistema demasiado rígido, poco eficiente o productivo y en buena medida improvisado y desequilibrado. En forma muy expresiva el citado autor expone que “la rigidez y relativa ineficiencia vienen de lejos, ya que en la regulación del régimen del empleo público ha pesado habitualmente más la garantía de los derechos de los funcionarios y, por asimilación, de otros empleados -esto es, sus demandas corporativas o gremiales- que la preocupación por la eficacia del servicio público. El desequilibrio y la improvisación se acentuaron en las décadas de expansión y crecimiento cuando ha habido que erigir nuevas Administraciones públicas por razón de la descentralización, organizar los servicios universales del Estado del Bienestar y cuando se ha querido dar respuesta política a numerosas demandas sociales -y territoriales- no todas ellas razonables ni atendibles sin incrementos exponenciales del gasto público”¹⁵.

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., “La administración tras la crisis: el empleo público.” *SUMAS*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, págs. 1-12, 2012

¹⁵ Expone SÁNCHEZ MORÓN en el trabajo citado que “Lo cierto es que, hasta hace muy poco tiempo, ya entrada la crisis económica, el número de empleados públicos no había dejado de aumentar, a la par que mejoraban continuamente sus derechos retributivos y laborales -hay quien los llama privilegios-, sin la contrapartida de una mayor productividad, inclusive medida en términos elementales de tiempo de trabajo. Estos defectos y problemas no se han afrontado nunca de manera efectiva y menos aun rigurosa, a pesar de la crítica doctrinal, de las recomendaciones de no pocos informes oficiales y de las promesas electorales de los partidos. El último intento general de abordarlos, que se puso en marcha con la preparación del EBEP, ha

Ciertamente, la observación de la realidad actual en el campo público refleja, con carácter general, un panorama necesitado de un replanteamiento y un nuevo impulso en lo que se refiere al empleo público (no meramente en el plano normativo sino, tan importante como ello, en el campo de la gestión y la profesionalización de la gestión de éste). La gestión de los recursos humanos se realiza prácticamente en ausencia de establecimiento de objetivos o plan alguno, sin evaluación de los resultados, con una gran rigidez en las unidades orgánicas, en medio de la ausencia de una política de incentivos y sin una política salarial claramente definida, con un importante déficit en los mecanismos de racionalización y reasignación de efectivos en los que se ha operado –a salvo de momentos puntuales como ocurrió con la crisis económica– con una lógica incrementalista no necesariamente avalada por dato alguno, con una utilización de la formación en que sólo se tienen en cuenta los intereses de desarrollo personal de los miembros de la organización, etc. Prácticamente, y resulta un tanto desolador decirlo, en todos los campos de gestión de los recursos humanos del sector público hay amplios campos de mejora si se examina la cuestión con las “*luces largas*”.

Desde luego, y en la actualidad, no puede argumentarse que no se es consciente de qué falla y qué no ha resultado efectivamente resuelto tras el último ciclo de reformas en esta materia. En realidad, solo queda, y no es poco, el reto de abordar este objetivo con serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro. Propuestas e ideas no parecen faltar¹⁶,

sido en gran medida y a la postre un intento fallido, pues muchas de las propuestas que se formularon por la Comisión creada al efecto no llegaron al texto de la Ley o bien se recogieron en ella de manera ambigua o descafeinada, como meras posibilidades a concretar por una legislación de desarrollo que hasta ahora no ha visto la luz de forma generalizada. Desde luego no en Andalucía. Frente al impulso reformista prevaleció una lógica conservadora del modelo existente y los intereses propios de los partidos y de los sindicatos más representativos. Creo que esto es historia sabida, por más que inmediata, en la que no merece la pena detenerse. Lo que sí ha sucedido es que la crisis nos reveló, a la opinión pública en general, algunos “excesos”. Había servicios duplicados sin ventaja aparente para el ciudadano. Se ha puesto de relieve una excesiva politización de la Administración pública y del régimen del empleo público, que ha llevado a multiplicar servicios y unidades administrativas contra toda lógica económica y de buena administración, y que ha dado lugar a numerosas prácticas clientelares, con menoscabo de los principios constitucionales que rigen el empleo público, y ha impedido o dificultado el desarrollo de un modelo gerencial de recursos humanos en las Administraciones públicas. Se ha evidenciado también que entre los derechos adquiridos por los empleados públicos –incluida la seguridad en el empleo y en el propio puesto de trabajo– y sus deberes y obligaciones –particularmente las relativas a jornada y tiempo de trabajo–, existe una asimetría muy alejada de los estándares del sector privado. Asimismo, y bien que es doloroso ponerlo de manifiesto, ha quedado patente que el régimen de la negociación colectiva en el sector público, tal como ha sido entendido y practicado por los sindicatos y aceptado de hecho por los gobernantes, contribuía decisivamente a esos desequilibrios y constituía no ya un obstáculo insalvable para la contención del déficit público, sino una de las razones fundamentales por las que se ha disparado, etc”.

¹⁶ El equipo de ESADEgov. (LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. Y FÉREZ, M. *El empleo público en España: desafíos para un Estado Democrático Eficaz*. Madrid, 2017, Instituto de Estudios Económicos) realizaron una serie de propuestas que coinciden con algunos de los planteamientos que veremos reflejados en los distintos documentos nacionales e internacionales que se han pronunciado sobre la materia. Entre otras señalan:

- Ligar la planificación de dotaciones y personas con la definición y reformas de políticas y programas públicos.
- Diseñar puestos de trabajo que alcancen el equilibrio adecuado entre dos tendencias actuales de signo opuesto: la especialización, exigida por las demandas de tecnificación y cualificación de las tareas, y la polivalencia, de-mandada por la necesidad de adaptarse a los cambios. Es del todo necesario un espacio de discrecionalidad del ocupante del puesto y de su superior jerárquico que haga posible la necesaria y constante modificación del

llamadas a su urgente implementación empiezan a ser unánimes¹⁷, luego seguramente la única explicación para no enfrentar estos problemas se debe en gran medida a tres factores suficientemente conocidos derivados de la economía política de un hipotético

contenido de los puestos.

- Instaurar modelos de selección que permitan articular la rapidez de la incorporación de nuevo personal y el ajuste puesto-persona con el respeto a los principios de mérito, capacidad, igualdad y transparencia.
 - Apostar decididamente por la mejora y profesionalización de órganos técnicos especializados e independientes para la selección, evaluación y control.
 - Diseñar un contenido y unas prácticas específicas en el ámbito de la socialización del empleo público que nazcan del acuerdo parlamentario.
 - Dotar de instrumentos adecuados al empleado público para abordar los temas éticos, especialmente los dilemas que se puedan presentar.
 - Intensificar la diferencia entre el sistema de concurso general, que es apto en procesos de provisión de puestos relativamente parecidos y sometidos a un ciclo definido (concurso de traslado en cuerpos docentes), y los procesos «ad-hoc», puesto a puesto. Parece necesario que estos últimos procesos se amplíen y generalicen incluso en puestos base que por su especialización no puedan estar sometidos a un «tratamiento genérico». Se requiere una tramitación extraordinariamente rápida: entre 2 y 4 semanas debería ser posible resolver un proceso de provisión de puestos.
 - Regular y convertir en normal el acceso al empleo público de expertos sobre materias específicas ya en una fase avanzada de su carrera profesional.
 - Favorecer la estabilidad de las personas en esos puestos: la tecnificación del contenido de los puestos y su complejidad abogan por una estabilidad mínima.
 - Favorecer los mecanismos de flexibilidad: ágil gestión de las modificaciones de las RPT; diversificación de los horarios de trabajo para adecuarlos a diferentes entornos del servicio público; uso del trabajo a distancia en los supuestos que sea posible, etc.
 - Abordar, como un fenómeno más normal de lo que hoy lo es, la terminación del vínculo con la administración por motivos disciplinarios, de evaluaciones continuas de signo negativo, por causas objetivas etc.
 - Aumentar la protección de aquellas personas que ocupan puestos de trabajo reservados a funcionarios que ejercen la «auctoritas» y que son la garantía del ejercicio de la política dentro del marco legal y un factor clave para evitar la corrupción (abogados del estado, secretarios de ayuntamiento, interventores, etc.).
 - Poner en marcha la evaluación del rendimiento con el fin de estimular las competencias y la motivación de los empleados públicos, mejorando así su eficacia, y medir el rendimiento de los trabajadores, lo cual facilitaría la aplicación de medidas administrativas vinculadas a la evaluación.
 - Poner en marcha de la carrera horizontal con la que se permite al empleado público progresar de grado, categoría, escalón o similar sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Esto permite retener especialistas técnicos competentes, favoreciendo así la tecnificación del empleo público. No obstante, la correcta aplicación de esta herramienta depende del desarrollo de capacidades de evaluación.
 - Reformar el sistema retributivo del sector público, vinculándolo más a la economía real y, en especial, al sector privado, pero manteniendo las características propias que se fundamentan en las diferencias estructurales. Considerar la conveniencia de: ampliar significativamente el abanico salarial; retribuciones más ajustadas al mercado en los puestos base y ampliar la posibilidad de progresión sobre todo en los niveles superiores; mantener un nivel de competitividad salarial más ajustado a la media del mercado laboral general; introducir más componentes variables ligados a resultados y comportamientos requeridos; crear incentivos grupales; aumentar la percepción de equidad interna.
- Puede consultarse, asimismo, la entrada de Jesús Fernández-Villaverde “Una “Gran Estrategia” para España (II): Las Élités Públicas” que expone distintas líneas de reflexión y que puede consultarse en https://blogs.elconfidencial.com/economia/la-mano-visible/2020-10-03/espana-reforma-estrategia-elites-publicas_2773400/.
- ¹⁷ Entre otros puede verse en general el blog “La mirada institucional” en la labor, que estimo que sinceramente puede calificarse de acertada, meritoria e incansable, de Rafael Jiménez Asensio. Sus propuestas en esta materia difícilmente, con carácter general, pueden no compartirse.

ciclo de reformas que no deberían perderse de vista ya que a la postre serán determinantes para alcanzar los objetivos que se persigan. A saber: la ausencia de una voluntad política compartida por los principales partidos políticos necesaria para enfrentar esta imprescindible agenda de reforma ya que no se aprecia, en la agenda política establecida más allá de los programas de los distintos partidos políticos, ninguna prioridad, mucho menos compartida, en este crucial aspecto más allá de modificaciones puntuales (teletrabajo, PGE, etc.) o de las que se derivan de asuntos coyunturales como la recepción y necesaria implementación de los fondos europeos *next generation*¹⁸; en segundo término, la visión de una acomodada “clase” sindical que ha hecho del empleo público su última trinchera y que no analiza los problemas que aquejan a éste con una visión que vaya más allá de una visión garantista -más garantista del funcionario, o de algunos funcionarios, que del ciudadano a quien ésta sirve se entiende-, necesaria pero a todas luces insuficiente, de la institución; y, por último, las resistencias no menores de las élites, cuerpos y clases funcionariales (y no funcionariales) que viven cómodamente instalados en una zona de confort completamente alejada de los contextos que la rodean y que no facilitarán, a buen seguro, ningún intento de modificación del *statu quo*. Complejo panorama si además se atiende a los escasos réditos electorales que, a corto plazo, puede suponer acometer una reforma del empleo público en profundidad.

Nosotros, y sin perjuicio de lo anterior que deberá ser prioritariamente enfrentado si se pretende de verdad un *reset* de un país atascado en un modelo burocrático-tradicional, construido a lo largo del S XIX y XX, pero incapaz de dar respuesta en la actualidad a los requerimientos que se han puesto de manifiesto, daremos cuenta de algunos elementos que desde nuestro punto de vista pueden ser claves en la mejora del empleo público y que podrían justificar la necesidad de un nuevo marco normativo (estatal y autonómico) habilitante de los mismos. Y es que, a mi juicio, junto con el propio sistema de gobernanza del empleo público que debiéramos considerar pero al que ahora no nos referiremos, los principales ejes de una eventual reforma deberían pivotar sobre seis aspectos que no nos es posible desarrollar aquí dados los limitados objetivos de este estudio y el espacio de que se dispone¹⁹, a saber: la organización del empleo público; el sistema de selección; el sistema de recompensas e incentivos; la integridad y la transparencia; la negociación de las condiciones de trabajo y la resolución de conflictos; y, por último, la profesionalización de la gestión de recursos humanos²⁰.

¹⁸ La prueba del “algodón” se ha visto recientemente, a propósito de la ejecución de fondos europeos *next generation*, en que se han previsto distintas medidas de flexibilización de la gestión de los recursos humanos, con una perspectiva alternativa a la actual, tendentes a posibilitar la implementación de las mismas (creación de unidades temporales, puestos de trabajo provisionales, flexibilización de la movilidad y de la redistribución de efectivos, previsión de incentivos y evaluación del desempeño, etc.) y que ha puesto de manifiesto la incapacidad del sistema, sin introducir reformas en el mismo, para hacer frente a dicha ejecución.

¹⁹ Puede verse mi opinión en CASTILLO BLANCO, F.A. “Un empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?”. *Documentación Administrativa*, nº 7, 2021.

²⁰ Junto a ello, nuevas exigencias derivadas de la decidida incorporación de la mujer española al mundo del trabajo, y al sector público en particular, y las nuevas exigencias que la prestación de servicios requiere,

2. El informe del grupo de expertos del INAP (diciembre 2021)

El más reciente Informe realizado en el ámbito del empleo público español, con un carácter oficial, se ha realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que constituyó en abril de 2021 el Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración Pública en el que participan destacados especialistas con un gran conocimiento de los problemas que aquejan a nuestro empleo público y que, con fecha de diciembre de 2021, ha presentado el Informe “13 propuestas para reformar la Administración del Estado”²¹.

Debe destacarse que, a diferencia del Informe que se realizó con carácter previo a la promulgación del EBEP, este Informe con ambición y acierto, aunque sin una perspectiva integral del conjunto de subsistemas que componen el sistema de empleo público, propone una serie de medidas “palanca” que conectan con algunas de las que dio cuenta páginas atrás y que, asimismo, derivan de trabajos previos de muchos de sus componentes suficientemente conocidos entre los estudiosos del empleo público, pero no por ello menos valiosos y acertados en la mayoría de sus recomendaciones²².

El Informe, lleno de propuestas altamente sugerentes y que desde luego pueden servir para mantener una discusión bien nutrida de sugerencias, declara expresamente su visión de que “el empleo público se juega su futuro en cuatro grandes ámbitos: refuerzo de los valores; planificación estratégica de las dotaciones; fortalecimiento y puesta al día del sistema de mérito; y gestión de la diferencia” (p. 101).

En efecto, el conjunto de medidas que proponen, ciertamente en muchos casos tan solo pensando respecto de la Administración General del Estado²³, se condensan en distintas líneas de acción. En concreto en las siguientes:

imponen, asimismo, la implementación de nuevos desarrollos normativos que se plasmen en medidas tales como la profundización en la conciliación de la vida familiar y laboral; el establecimiento de medidas de discriminación positiva en la carrera administrativa a favor de la mujer en aquellos sectores de nuestra Administración en que las mismas no hayan alcanzado un mínimo de puestos de responsabilidad; nuevas formas de prestación de trabajo y descentralización de la prestación del mismo; la participación en la definición de objetivos de unidades orgánicas; un adecuado desarrollo de las situaciones administrativas que responda a los requerimientos de reestructuración de plantillas que, a buen seguro, hemos de abordar en los tiempos actuales, abordar la regulación de la desvinculación, etc.

²¹ Puede descargarse el informe en <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/13-propuestas-para-reformar-la-Administraci%C3%B3n-del-Estado-EBOOK-p427983422>

²² Puede verse, a este respecto, Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España? (coord. Josefa Cantero Domínguez), INAP, Madrid, 2021.

²³ Sin olvidar que, asimismo, propone la habilitación a los entes locales para dictar normativa de desarrollo del TREBEP mientras tanto no se desarrolle por todas las CCAA dicho texto normativo.

a) Un nuevo modelo de empleo público para una gestión pública eficaz y responsable (propuesta 10)

Y dentro de esta se hace referencia a tres líneas de actuación:

– Gestión ágil, flexible y diversa del empleo público para afrontar los cambios

En este apartado, el Informe constata que nuestro empleo público tiene una regulación extremadamente uniforme que no se corresponde con la pluralidad de su composición, con el carácter heterogéneo de las funciones y tareas, y con la inherente diversidad que estas diferencias exigen de los arreglos laborales que se aplican a las personas. Pero señala, además, que este marco uniforme está compuesto, además, por procedimientos y prácticas que introducen una considerable rigidez en los mecanismos de gestión de las personas perjudicando la gestión en las áreas de servicio.

En este sentido, propone, junto con mantener el actual régimen funcionarial reservando este estatuto especial solo a aquellas áreas funcionales que afectan al ejercicio de las potestades públicas y de autoridad, para el resto del empleo público estima que debería albergar una pluralidad creciente de fórmulas contractuales y de servicio, algunas de ellas propias del trabajo en programas, misiones y proyectos de duración determinada

Asimismo, propone que debe reconducirse el papel del personal eventual a sus estrictas funciones de asesoramiento personal y de confianza.

Junto a recomendar prácticas flexibles de gestión de las personas en su acceso y desvinculación, duración, movilidad²⁴, evaluación, desempeño, desarrollo e incentiación que se adapten a la diversidad, propone para administrar ese sistema descentralizar las funciones de gestión de personas, aproximándolas a las direcciones de los diferentes departamentos, agencias, organismos, unidades y equipos: no puede haber directivos sin poderes directivos.

En este mismo rubro propone, asimismo, dos interesantes medidas; la primera, consistente en la creación de una comisión consultiva nacional de pactos y acuerdos colectivos en el empleo público, constituida como un mecanismo específico de cooperación entre AA PP y de colaboración con las AA LL, de carácter técnico, e integrada en su mayor parte por personas profesionales de reconocido prestigio en el campo de las relaciones laborales en las AA PP con funciones de naturaleza consultiva a través de dictámenes e informes técnicos que les soliciten las AA PP, o asumiendo la representación pública en una mesa de negociación y de

²⁴ En este aspecto propone diversas medidas de movilidad entre Administración matriz y organismos instrumentales y empresas públicas o la creación de una situación administrativa para cambiar de régimen jurídico (pág. 94 y ss).

observatorio de la negociación colectiva en el sector público, realizando estudios, jornadas, foros de debate, etc.; la segunda relativa a la creación, configuración y desarrollo de un sistema de solución de conflictos colectivos al que podrán acogerse libremente las partes de la negociación a través de la inclusión de las correspondientes cláusulas en sus pactos y acuerdos colectivos con capacidad para ofrecer procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje a las partes que entren en conflicto y con capacidad para articular medidas colaborativas con otros sistemas de solución de ámbito territorial.

– Planificar y reorganizar el empleo público ante el relevo generacional

El Informe parte, en este apartado, de la premisa de que la planificación del empleo público debe estar directamente vinculada a las funciones de planificación estratégica y de organización. Al respecto propone una revisión de los instrumentos asociados como las relaciones de puestos de trabajo, el registro de personal, los planes para la ordenación de los recursos humanos y los planes de optimización de la gestión de personal. Junto a ello sugiere que las ofertas de empleo público deben planificarse plurianualmente.

Pero, asimismo, plantea la reordenación de cuerpos y escalas, la redefinición de las necesidades y los perfiles competenciales y entiende que los ámbitos funcionales deberían ser el modelo de base de organización del empleo público, como posible alternativa de futuro a la ordenación en cuerpos o cuerpos y su clasificación en grupos de titulación.

– Función pública responsable y carrera profesional

En este apartado propone un modelo basado en la definición de competencias y articulado en grandes ámbitos funcionales que permita una auténtica carrera horizontal y la evaluación del desempeño, junto con transformar los sistemas de provisión de puestos y movilidad en el marco de consolidación del puesto de trabajo como referente central de la organización del empleo público, apoyando además las medidas orientadas a optimizar la adecuación de perfiles profesionales y funciones y la distribución de efectivos.

Adicionalmente estima que habría que definir un modelo propio de carrera profesional para los puestos de jefaturas y para la DPP en función de sus competencias específicas.

b) Repensar la selección como proceso crítico y estratégico (propuesta 11)

Esta segunda gran propuesta parte de que es necesaria una gestión proactiva del reclutamiento de talento, gestionándose la atracción en los diferentes sectores y yacimientos de talento y *empaquetando* los procesos, de modo que sean atractivos para los mejores candidatos.

Para ello, y en línea con trabajos realizados con anterioridad en el INAP, se propone que las pruebas selectivas del empleo público se adapten a las competencias requeridas para el desempeño de los puestos de trabajo, junto con el proceso selectivo permita la acreditación de conocimientos teóricos, aptitudes, experiencia, competencias o idiomas.

De otro lado, subraya la necesaria utilización de nuevas tecnologías y propone mejorar la transparencia en las pruebas selectivas y revisar los actuales sistemas de promoción interna, evitando duplicar las pruebas y teniendo en cuenta las capacidades adquiridas y la experiencia profesional.

Asimismo, apunta la necesaria profesionalización de los órganos de selección reforzando su estabilidad y profesionalización, y completar su composición con algunos perfiles profesionales relacionados con la selección de competencias profesionales.

Por último, y a fin de garantizar la equidad en el acceso a la función pública la neutralidad de las personas seleccionadas y la representatividad social del empleo público, el Informe propone, entre otras medidas, elaborar un plan de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.

c) Un modelo de carrera basado en cualificaciones profesionales (propuesta 12).

En este apartado se propone el establecimiento de un sistema de cualificaciones profesionales a fin de evitar que la gestión por competencias, consistente en el estudio de las cualificaciones, conocimientos, habilidades y destrezas que debe poseer la persona que ocupe un puesto determinado, lleve a la inacción y al mantenimiento del *statu quo*.

d) Prevenir y corregir la alta temporalidad en el empleo público (propuesta 13)

Lógicamente, y dada la problemática existente en materia de temporalidad, una de las propuestas se dedica íntegramente a ésta subrayando que hasta la reciente aprobación del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, no se habían establecido medidas legales efectivas para evitar y sancionar el abuso en sus nombramientos.

De sumo interés son las propuestas que se contemplan, desde la necesidad de establecer, además del marco legal, posibles sanciones para los responsables del incumplimiento y abuso en la contratación temporal, posibilitar un cambio cultural respecto de esta cuestión que garantice un cambio de cultura, clarificar el marco jurídico del empleado laboral indefinido no fijo, y no solo su régimen indemnizatorio, redefinir y acotar mejor la figura del funcionario interino, permitiendo expresamente la posibilidad de nombrar personas para la realización de misiones de la Administración o para la actuación por proyectos o garantizar que el remedio a la temporalidad no se hace con sacrificio de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

A estos efectos, y para el desarrollo de estas previsiones se propone un conjunto de medidas que, al menos desde mi punto de vista, podrían corregir una aplicación desacertada de las medidas previstas normativamente, a saber:

- Agilizar los procesos de estabilización y consolidación, que solo deberían afectar a las plazas estructurales, a vacantes que respondan realmente a necesidades de la organización y que estén siendo ocupadas temporalmente mediante contratos o nombramientos abusivos en los términos del Acuerdo marco comunitario. Ahora bien, la realización de estos procesos, por exigencias comunitarias, no deben quedar a la libre discreción de la Administración, han de desarrollarse de forma efectiva y en unos plazos razonables.
- Realizar previamente una reflexión organizativa en cada ámbito administrativo para detectar las necesidades de la Administración a corto y medio plazo para decidir, en su caso, la amortización de plazas, a través del correspondiente *Plan de Ordenación de Recursos Humanos* (artículo 69 del EBEP).
- Utilizar el concurso-oposición como proceso selectivo porque beneficia claramente al personal temporal, en la medida en que se pueden valorar como mérito los servicios previos prestados en la Administración. En la fase de concurso, se han de valorar los servicios prestados, aunque solo podrá otorgarse a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determine, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo. Y, en este sentido, advierte que la generalización del concurso como método de selección sin exigir la previa superación de la fase de oposición puede plantear problemas de constitucionalidad.

III. LA CONSTRUCCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ANDALUCÍA EN UNA NUEVA ETAPA

Cuando se observa la construcción de la burocracia pública en la mayoría de las Comunidades Autónomas bien puede afirmarse que la misma, a juicio de la mayoría de los observadores²⁵, nació en cierto sentido lastrada por al menos dos elementos que han venido condicionando a lo largo de las últimas décadas su existencia: en primer término, porque la preocupación por parte de las Comunidades Autónomas se centró no tanto en construir una nueva Administración sino en el proceso de reivindicación competencial abierto con la aprobación de los distintos Estatutos; en segundo lugar, porque en muchos casos la inexistencia de un marco legal en el

²⁵ PORRAS NADALES, A., “La administración andaluza entre modernización y clientelismo”, *Revista catalana de derecho público*, núm. 18, 1994 y CÁMARA G., SÁNCHEZ, J. TERRÓN, J., *El Gobierno y la Administración*, Colección «Estatuto de Andalucía» (111), Barcelona, 1990, Ariel.

empleo público adaptado a las previsiones constitucionales que sólo surgirá en el año 1984 cuando los efectivos –en forma de contratados e interinos- y la forma de funcionamiento de la función pública autonómica, ya constituida en esos momentos en buena medida, condicionó decisivamente la forma de gestión a plantear en las futuras normas y la problemática a resolver²⁶.

Asimismo, no hay que olvidar en este punto los vicios arrastrados en el período de transferencias de competencias en los cuáles las de los recursos humanos constituyó un punto problemático que no contribuyó a otorgar una cierta racionalidad al sistema junto a la propia indefinición del modelo de integración territorial.

Muchos de estos obstáculos, sin duda, han quedado atrás, pero, en cualquier caso, los resultados han sido unas Administraciones autonómicas, miméticas en gran medida en cuanto a su diseño organizativo al modelo estatal (lo que en cierta medida era una consecuencia de la LOAPA), y una función pública en capas donde era, a juicio de la doctrina científica que se ha ocupado del tema, posible distinguir a los diversos colectivos atendiendo a su procedencia y régimen jurídico. El modelo finalmente resultante en ese momento, cuyos resultados seguramente no son achacables

²⁶ De todo el conjunto de problemas que han condicionado la construcción de nuestra burocracia pública, uno de los más graves y uno de los de mayor problemática judicial ha sido el de los funcionarios interinos. Como hemos visto el origen del problema se encuentra en el propio origen de construcción de la función pública autonómica: la necesidad de improvisar estructuras administrativas prácticamente nuevas, las resistencias de los funcionarios estatales a ser transferidos, las exigencias de autoafirmación de las nuevas organizaciones y otras motivaciones más cercanas al clientelismo explican el origen del problema como han puesto de manifiesto distintos autores (por todos MORILLO VELARDE «Noticias de la Administración Autonómica» a cargo de José I. Morillo-Velarde en Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública). De interés también resulta el trabajo del mismo autor “Competencias sobre régimen de las Administraciones Públicas (comentario al artículo 47)”, AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Dir. Muñoz Machado y Rebollo Puig, Civitas, 2008

Dicho problema ya se advirtió con ocasión de la primera Oferta de Empleo Público de la Junta de Andalucía (Decreto 23/1988, de 10 de febrero) que finalizó en una revisión de oficio de la misma tras la STC 67/1989, de 18 de abril y tuvo, también, como hito dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional: la STC 27/1991, de 14 de febrero, que admitió la posibilidad de valoración razonable del tiempo servido como interino; y la STC 302/1993 que estimó los recursos de inconstitucionalidad frente a las Leyes 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre rechazando la incorporación directa del personal contratado e interino sin efectuar prueba alguna.

Ante dicha situación fueron los mecanismos de negociación colectiva los que funcionaron. Dicha solución, el recurso a la negociación, habría de convertirse en el eje de la construcción del empleo público de Andalucía y no sólo en materia de consolidación del empleo público temporal

De esta forma, el Acuerdo de 5 de noviembre de 1990 (no publicado en el BOJA) que marcaba un compromiso de estabilidad para este personal hasta finalizar tres convocatorias de acceso al empleo público o el Acuerdo para modernizar la Administración de 1992 que añadía algo más y que se concretaba en que, presentados a las pruebas selectivas, si no superaban las mismas se negociarían los procesos que permitiesen la continuación de los mismos en puestos base con una relación laboral fija son una buena prueba, si nos referimos al personal interino, de lo expuesto.

Sin embargo, el problema no encontró una solución suficientemente satisfactoria y acontecidas esas tres convocatorias el contingente de personal interino seguía siendo importante. Ello desembocó en el Acuerdo de 1996 y, en otro posterior, de 27 de junio de 1999 (BOJA de 21 de septiembre).

enteramente a las distintas leyes de función pública autonómicas sino a un conjunto de circunstancias diversas, ha venido marcado, según apunta ARENILLAS SAEZ, por elementos como los siguientes²⁷:

- Una estructura de personal, tan solo superada años después, que estaba formada básicamente por contratados e interinos ante las dificultades del período de transferencias (inclusive vacantes que se traspasaban por la propia Administración del Estado y el fracaso de las medidas incentivadoras para los funcionarios de la Administración del Estado) y para cubrir las lagunas que las necesidades en aumento de la nueva Administración demandaban sobre todo en lo que se refiere a puestos directivos.
- Una organización administrativa, como ya se ha dicho, mimética a la del Estado, aunque bien es cierto que, como se ha puesto de manifiesto por la mejor doctrina, la interpretación del modelo competencial tampoco admitía grandes variables.
- Una estructuración de la función pública con un doble criterio organizativo: las relaciones de puestos de trabajo y, en forma complementaria, los cuerpos de funcionarios. Elementos ambos no siempre conciliables y que como ha acontecido en nuestra propia Comunidad Autónoma han obligado a buscar otros elementos organizativos como las denominadas áreas funcionales.
- La existencia en los primeros momentos de un fuerte colectivo laboral con capacidad negociadora, sin criterios algunos de adscripción que forzó a un tratamiento igualitarista en el tratamiento de los diversos colectivos de empleados públicos, aunque con serias dificultades en algunos aspectos (como el acceso a la condición de personal permanente).
- Un deficiente funcionamiento de los sistemas de provisión de puestos de trabajo en el sentido de carencia regular de convocatorias y uso excesivo de los sistemas provisionales y de la libre designación para la provisión de los puestos de trabajo.
- Una función pública carente de directivos públicos y cuyas funciones no podía cubrir el personal eventual ya que éste no cubría sino funciones de confianza o asesoramiento especial.

²⁷ ARENILLAS SAEZ, M., “Lo inevitable de la Función Pública Andaluza, Revista de Administración Pública de Andalucía, nº 8, 1991, págs. 136-103

1. La evolución de la construcción del empleo público en Andalucía

En el caso de Andalucía, específicamente, son plenamente aplicables las consideraciones anteriores²⁸. El retraso en las reformas del empleo público estatales que no llegaron a plasmarse hasta 1984 condicionó decisivamente la estructura de personal de nuestra Comunidad Autónoma que no pudo intentar la construcción de su burocracia pública hasta 1985 con ya, en esos momentos, una importante masa de personal interino que ha sido históricamente un factor clave y determinante en la dinámica de construcción del empleo público andaluz que paradójicamente se ha agudizado de nuevo, a impulsos de las medidas adoptadas durante la crisis económica padecida a partir de 2008, en el empleo público andaluz. En todas, y esto es importante subrayarlo, las administraciones andaluzas.

La Ley 6/1985, de 28 de junio, de Función Pública de Andalucía, una ley fiel al modelo estatal con los condicionantes –reflejados en sus propias disposiciones– derivadas de la realidad precaria del empleo en ese momento existente en la Junta de Andalucía, ha sido objeto de modificación en variadas ocasiones. Las más significativas y estratégicas han acontecido a impulsos de las reformas a su vez acontecidas en el ámbito estatal. Así, a título de ejemplo, la que se introduce con la Ley 3/1991, de 28 de diciembre para adaptarla a la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública que había sido objeto de modificación tras la sentencia 99/1987, de 11 de junio del Tribunal Constitucional, la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, que incorpora las modificaciones producidas en la Oferta de Empleo Público, o la recientemente acontecida con la Ley 2/2016, 11 mayo, en materia de valoración de la antigüedad a efectos de méritos incluyendo los servicios prestados como interino. Como puede observarse reformas puntuales a las que deben añadirse específicas previsiones realizadas a través de la legislación presupuestaria o de acompañamiento de los presupuestos.

En suma, el desarrollo normativo de las previsiones establecidas en los dos Estatutos de Autonomía que han regido la vida institucional de Andalucía se ha movido a impulsos de dos elementos: un elemento fáctico, la estructura del personal de la Junta de Andalucía con un importante contingente de personal interino; y un elemento

²⁸ Situación que se resumiría por el Defensor del Pueblo, quizás con excesivo dramatismo, en un Informe emitido en 1995 aludiendo a que se ponía de manifiesto una “inexistencia de planificación de la Función Pública Andaluza, que, después de más de quince años de experiencia autonómica y de casi diez desde la aprobación y entrada en vigor de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, no ha conseguido la consolidación”. No pensamos, ciertamente, que la situación siete años después sea la misma. Lo cierto, desde nuestro punto de vista, y a pesar de las carencias a las que nos hemos referido con carácter genérico para todas las Comunidades Autónomas, es que culminado ya el proceso de transferencias, resuelto al menos en gran medida el problema del personal interino, y aconteciendo que la incorporación mayoritaria de personal se realiza a través de las ofertas de empleo público lo cierto es que existe una función pública ya consolidada. Necesitada de un nuevo impulso, con ciertos problemas en su funcionamiento, pero sin duda consolidada.

jurídico, las reformas acontecidas en el marco básico de la legislación estatal. Ciertamente se ha echado de menos un impulso propio, respetuoso de la normativa básica pero adaptado a las necesidades de la sociedad andaluza, y con una definición estratégica singular alejada de situaciones coyunturales derivadas del personal existente, sobre todo si se tiene en cuenta el peso específico de nuestra Comunidad Autónoma y el factor de impulso que en la economía andaluza representa la misma.

En la actualidad, y junto a problemas subsistentes e insuficientemente resueltos, se han agravado dos muy relevantes, a saber: el primero de ellos común a todo el país, la temporalidad del empleo público y es que en Andalucía, durante los ocho últimos años de crisis, con la tasa de reposición limitada por las medidas adoptadas en el ámbito estatal, la tasa de interinidad en la Junta se ha disparado del 3 al 13,5% en la educación pública, y roza hasta el 25% en la sanidad; y en segundo lugar, su envejecimiento y, en este sentido, simplemente un dato, en este caso referido a la AGE pero que en gran medida es extrapolable a nuestro empleo público, lo pondrá de manifiesto: el 15,18 % de los empleados públicos tiene más de 60 años, el 74,62 % se encuentra entre los 40 y los 59 años, y sólo el 10,09 % tiene menos de 40 años²⁹.

Sin olvidar, y esto es relevante por lo que ahora se dirá, la carencia de instrumentos normativos adaptados al nuevo marco normativo que supuso el EBEP en 2007 y la incapacidad de la Administración andaluza en quince años de actualizar y mejorar su marco normativo. Y es que si bien una Ley, ya lo hemos apuntado, no significa por si sola la solución a los problemas que se tienen planteados en el empleo público que duda cabe que sin duda supone un impulso muy relevante para poner a estos sobre la mesa y tratar de establecer el marco jurídico en que los mismos han de encontrar solución.

²⁹ Otras características de nuestro empleo público son:

- El empleo público se concentra en los servicios del Estado del Bienestar, especialmente en los servicios educativos y sanitarios, que representan el 40% del total (Comunidades Autónomas: 582 efectivos en el Área de Docencia no Universitaria, y 490.509 en Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud).
- Importante presencia femenina en el empleo público: más de la mitad de sus integrantes son mujeres (55,29%). Mayor porcentaje en el personal de las Comunidades Autónomas (69,07 %), dado que, en las áreas de Sanidad y Educación, competencias de las CC.AA., trabajan las mujeres en porcentajes muy superiores a la media, y que es la Administración de más reciente creación y, por ello, refleja la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo que ha tenido lugar en las últimas décadas. La menor presencia de mujeres en la Administración Pública Estatal (30,68 %) se explica porque en las Fuerzas Armadas (12,55 %) y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (9,94 %) existe todavía un abrumador predominio masculino. El porcentaje de mujeres en la Administración General del Estado (51,77 %) es ligeramente inferior al del conjunto de las Administraciones Públicas.
- Se ha producido una importante “laboralización” del empleo público en España: el 23,13 % de los empleados públicos son personal laboral (713), siendo mayoritarios es la Administración local (53,32 %).
- El personal de la Administración Pública Estatal supone menos de la cuarta parte del total de empleados públicos (la Administración General del Estado, en sentido estricto, supone únicamente el 8,19 % del total).
- El personal de las Comunidades Autónomas dobla ampliamente al de la Administración Pública Estatal.
- La Administración local cuenta con un número de empleados superior al de la Administración Pública Estatal.

2. El Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía de 2021

Justo en el sentido expuesto al final del apartado anterior, y a lo largo de 2020, la Secretaría General de Administración Pública de la Junta de Andalucía emprendió la elaboración de un Anteproyecto que diera finalmente desarrollo al EBEP tras largos años de amnesia legislativa sin perjuicio de distintos estudios y borradores realizados, actualmente en tramitación, y del que con brevedad conviene dar cuenta en este apartado a fin de apuntar las líneas fuerzas que el mismo contiene.

Debe destacarse, en primer término, que el texto de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Andalucía es un texto que aborda, de forma integral, el empleo público en Andalucía y, por tanto y a diferencia de la anterior normativa autonómica, resulta de aplicación a todas las Administraciones públicas de Andalucía incluidas, claro está, y sin perjuicio de sus singularidades las Universidades públicas y los entes locales de Andalucía.

Una segunda cuestión a la que cabe referirse es que, por un lado y como al profesor Sánchez Morón le gusta recordar con enorme sentido común, la mejor Ley no es la que con más ambición identifica sus objetivos sino la que, en el contexto y circunstancias concretas, es posible hacer sin renunciar a conseguir sus objetivos esenciales; por otro, que siendo cierto que la legislación básica dictada a partir de 2007 es una normativa flexible, que deposita en las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar opciones muy relevantes a la hora de configurar su burocracia pública, no es menos cierto que, se quiera o no, si contiene un modelo en el que se ha de engarzar la legislación de desarrollo lo que implica que el legislador autonómico no es tampoco totalmente autónomo para tomar cualesquiera decisiones en esta materia dado el carácter de legislación compartida que tiene el empleo público³⁰. Quiere decirse con ello que, sin duda, el texto podría haber sido más ambicioso en línea con algunas de las consideraciones anteriormente realizadas, aunque lo cierto es que hay que preguntarse al unísono si la Administración andaluza aceptaría de buen grado iniciativas de mayor alcance y si se tiene capacidad de gestionar transformaciones más allá de las ya establecidas en ese texto por el conjunto de Administraciones públicas de Andalucía.

El texto, sin embargo, presenta numerosas novedades cuyo análisis exhaustivo no es posible realizar aquí, aunque si cabe hacer referencia a algunas cuestiones de sumo interés que dicho proyecto normativo incorpora, a saber: introduce principios novedosos como la buena administración, rendición de cuentas, etc. y presta una especial atención a discapacitados y colectivos marginales; incorpora obligaciones

³⁰ Puede verse, respecto de este punto, mi ponencia “El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿hasta dónde llegan las bases?”, presentada en el 3º Congreso de la AEPDA y publicado en el volumen colectivo (coordinado por Rafael Gómez-Ferrer Morant) *El control de la legalidad urbanística: el estatuto básico del empleado público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, págs. 247-289.

de transparencia y regula incompatibilidades, conflictos de intereses y códigos de conducta; realiza una mejor y más exacta delimitación de funciones reservadas a funcionarios de carrera, impone limitaciones al nombramiento de personal eventual y se articula la función directiva hasta ahora ausente de regulación; en materia de acceso al empleo público, junto a la incorporación de la validez predictiva a los procesos de selección del personal como criterio para delimitar el tipo de pruebas y de la posesión de habilidades y competencias, se realiza una regulación más estricta de los órganos de selección y se prevé la existencia de órganos especializados para la realización de estos procesos; se articula la existencia de una carrera profesional horizontal (tramos desarrollo profesional); se regula la evaluación del desempeño como un instrumento dinamizador de la relación de empleo público con repercusión positiva y negativa en las retribuciones, promoción profesional y régimen disciplinario; se introducen medidas para la movilidad temporal, forzosa y regulación más detallada de redistribución de efectivos y atribución temporal de funcional junto a la regulación de la movilidad interadministrativa; junto a mejorar la regulación de situaciones administrativas se contempla específicamente las condiciones específicas de reincorporación de personal que haya desempeñado cargos públicos; se regula la formación y un largo etcétera de medidas que revisten cierto interés.

Ciertamente, y debe subrayarse, no todas las medidas son las más acertadas o no puede decirse que no se requerirían mejoras técnicas al texto. No obstante, considero que el mismo es un buen texto de partida que puede mejorarse en el trámite parlamentario atendiendo, por supuesto, a algunas de las medidas propuestas en el ámbito nacional e internacional y a la vista de los problemas que durante este tiempo transcurrido se han suscitado ya fuere por pronunciamientos jurisdiccionales españoles o europeos o ya se trate de medidas normativas adoptadas por el Estado. Algunos puntos pueden apuntarse, a estos efectos, a saber: la regulación del personal laboral indefinido no fijo y del personal interino a la vista de las novedades establecidas en la legislación básica; los procesos de reinternalización de servicios públicos; situaciones administrativas y movilidad del personal a fin de flexibilizar la relación de servicio; nuevas modalidades de prestación de los servicios; el régimen de incompatibilidades y los conflictos de interés; el régimen disciplinario (autoría, tipos disciplinarios, procedimiento, etc.) y, en general como se ha dicho, lógicamente el texto podría ser objeto de lógicas mejoras técnicas.

Con todo, y creo que debe resaltarse a la vista de la experiencia acumulada a lo largo de los años y la puesta en marcha de medidas normativas en materia de empleo público, mucho me temo que el ser o no ser de la citada norma, su éxito o su incapacidad de cambiar algo relevante, se jugará más que en el texto de la norma en sí, perfectible en cualquier caso, en la capacidad de gestión de las medidas que la misma contempla³¹. Sin suficiente capacidad de gestión, y por muy interesantes

³¹ Puede verse, a este respecto, mi trabajo “Un empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?”. *Documentación Administrativa*, nº 7, 2021.

y adecuadas medidas que se contemplen, la misma estará abocada a ser un texto más incapaz de transformar los problemas perfectamente diagnosticados que nuestro empleo público padece desde hace tiempo.

Precisamente, y a tenor de la reflexión anterior, me permito subrayar que uno de los puntos en que la norma debiera reparar con mayor intensidad es en el incremento de la capacidad de gestión y profesionalización de la gestión del empleo público ya que me temo que, dados los avanzados instrumentos de gestión que incorpora dicha norma, la incapacidad de numerosos entes locales, especialmente de los de menor tamaño, podría impedir en gran medida su efectiva implementación. Creo que el papel de las instituciones supramunicipales y el propio papel de la Comunidad Autónoma, muy específicamente del Instituto Andaluz de Administración Pública de Andalucía, debiera ser repensado en este crucial aspecto.

IV. CONCLUSIONES: ¿POR QUÉ NO TIENEN SUFICIENTE ÉXITO LOS PROCESOS DE REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO?

En el caso de España distintas iniciativas de reforma se han emprendido desde la década de los ochenta para abordar las reformas pendientes de la Administración y del empleo público. Por referirnos a los más recientes, el Informe Cora, y con independencia del éxito en su implementación o de lo acertado de las medidas propuestas, tras constatar que una sociedad avanzada y democrática debe disponer de una Administración Pública capaz de adaptarse a las demandas de la sociedad actual y gestionar el gasto público con eficiencia, ponía de relieve que “No hay nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes”. O, por poner un último ejemplo, el reciente Plan “España Puede”³², dentro de sus diez políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo, incluye la articulación de una Administración para el S. XXI afirmando que no es posible abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad sin una Administración pública que actúe como tractor de los cambios tecnológicos, impulsando innovaciones, acompañando al sector privado, activando a los sectores y creando nuevos modelos de negocio replicables y escalables en el conjunto de la economía.

Este último, a pesar de la verborrea propia de este tipo de soflamas con alto contenido mediático y político, es el último intento de una serie de procesos de reforma (CORA,

³² Un antecedente inmediato puede verse, respecto de la reforma de la Administración, en un documento titulado “Lineas Generales de la Reforma Administrativa”, documento que fue sometido al trámite de participación pública en 2018 y que puede ser consultado en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2b9d399a-d49a-4aa3-9f95-68efa1e52f7c/Lineas-reforma-administrativa-2018-2020.pdf> que plantea como objetivo estratégico en el caso del empleo público: Desarrollar un nuevo modelo de empleo público que se ajuste a los nuevos retos que tanto a nivel organizativo como de agenda digital demanda la Organización, dando relevancia a la figura del empleado público. En el mismo, se contempla como un programa la modernización del acceso al empleo público.

etc.), que no calificaría de fallidos, pero que a pesar de sus grandilocuentes anuncios no han conseguido, al menos hasta ahora, producir transformaciones suficientes en el modelo de Administración y empleo público que tenemos.

En este último sentido expresado, Arenillas concluye que si de las reformas de los ochenta no se adaptaron a la democracia recién instaurada la promovida por el Informe Cora no ha sabido adaptarse a las exigencias de la economía actual³³. El profesor Nieto, muy crítico con estos procesos, ha sentenciado que “nadie pregunte por los resultados efectivos de aquellos esfuerzos imperiales. Nada queda y hasta su memoria se ha borrado... Todos preocupados por la regla de oro de las asesorías públicas: entrega el documento, coge el dinero y corre sin dejar huella”³⁴. No coincido plenamente con la opinión de este maestro y agudo observador y es que, sin caer en la euforia, es indiscutible que esos distintos procesos de reformas que se han emprendido en las últimas décadas en nuestro país, aun no habiendo producido todos los cambios perseguidos, creo que, sin duda, han producido algunos resultados que deben ser destacados, aunque seguramente, y con la misma convicción, pueden ser tildados de insuficientes y no exentos de múltiples paradojas y contradicciones propias de estos tiempos de complejidad y cambio acelerado³⁵.

Quizás ese fracaso relativo de estos procesos de reforma encuentre su explicación en otros aspectos más allá del diagnóstico que creo que mayoritariamente puede ser compartido. De un lado, ya en 2006 la OCDE evaluando los ciclos de reformas en el sector público realizados hasta entonces puso de relieve, y creo que hay algo de ello en los procesos de reforma llevados a cabo en nuestro país, que los cambios hechos en las reglas, estructuras y procesos no consiguen por si solos cambiar los comportamientos y las culturas y que las reformas sólo serán efectivas cuando consiguen inducir el cambio en una diversidad de actores. Y es que quizás lo más relevante son las lecciones aprendidas. En efecto, cuando se habla de reformas del sector público, en opinión de la OCDE en el citado Informe, si bien éstas han conseguido que los gobiernos en general sean hoy más eficientes, transparentes, receptivos y focalizados en el desempeño que con anterioridad, no cabe olvidar distintos aspectos que, como la complejidad del sistema de gobernanza pública en que éstas se insertan, concebir las reformas como un proceso continuo y el necesario cambio cultural que implican exigen consideraciones adicionales. Amén, añadamos nosotros, de ser conscientes de que una reforma integral de la Administración y el empleo público no puede desgajarse de una más amplia que afecte a la organización,

³³ ARENILLAS SAEZ, M., Cuatro décadas de modernización vs. Reforma de la Administración Pública en España, *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 5 (2), 2017, p. 314.

³⁴ NIETO, A., “Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Pública”, *Mediterráneo Económico* 25, 2014, p. 100.

³⁵ Así lo ha puesto de manifiesto VILLORIA MENDIETA, M. (2019), Reformas de la Administración entre la acumulación y la paradoja, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 23, pp. 67-105

procedimientos y formas de actuación del conjunto de nuestras Administraciones públicas. De otro lado, debe subrayarse que los verdaderos procesos de reforma, más allá de las soflamas de carácter político, se producen de forma continua y a veces imperceptible dados los imponderables institucionales de nuestro país que hacen difícil y costoso un proceso de reforma administrativa como los que se proponen en ocasiones en algunos de esos Informes de los que hemos dado cuenta³⁶.

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA^{1*}

Eduardo Gamero Casado^{2**}

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DE LA TRANSICIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA: DE LOS ORÍGENES A LA ACTUALIDAD. 1. ETAPA DE FLORECIMIENTO Y VANGUARDIA. 2. ETAPA DE DECAIMIENTO Y DEBILIDAD. III. SITUACIÓN ACTUAL: NUEVO FLORECIMIENTO. 1. EL IMPULSO NORMATIVO. 2. LA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA. 3. NUEVAS HERRAMIENTAS Y LICITACIONES. 4. CEP@L: EL CATÁLOGO ELECTRÓNICO DE PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. IV. DESAFÍOS DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA. 1.- INTELIGENCIA ARTIFICIAL. 2. BIG DATA. 3. INTEROPERABILIDAD. 4. OTROS DESAFÍOS

I. INTRODUCCIÓN

La administración digital es una necesidad estructural. A estas alturas es innecesario recordar las ventajas que representa, tanto para mejorar la gestión administrativa (*back office*) como las relaciones con la ciudadanía, contribuyendo a la reducción de cargas y a la mejora de la competitividad. Es por tanto una política indefectible en todas las Administraciones públicas.

Si quedaba alguna duda, la pandemia ha terminado de despejarla. En una situación de confinamiento forzoso como la que ha atravesado el planeta, la respuesta de las Administraciones públicas no puede ser el cierre de los servicios y la suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos. No solo porque los servicios no pueden dejar de prestarse, sino porque esa cancelación de actividad incrementa exponencialmente los devastadores efectos de la crisis económica. Por

^{1*} Con ocasión de las jornadas en homenaje al Prof. Clavero Arévalo que, los días 23 y 24 de septiembre de 2021, organizó el Instituto que en lo sucesivo lleva su nombre, se me sugirió intervenir sobre el tema que abordo en este trabajo, sobre el que después se me propuso igualmente publicar en esta obra. Se da el caso de que acababa de entregar el original de un capítulo sobre el mismo tema a los Profs. Federico Castillo Blanco, Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió (directores de la obra), que será publicado por el Instituto Andaluz de Administración Pública en el volumen colectivo *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (I): digitalización y transparencia*. Ante la imposibilidad material de escribir dos trabajos diferentes sobre el mismo tema, he puesto las circunstancias en conocimiento de los directores de ambas obras, siendo así que a todos les parece pertinente publicar en este volumen el mismo trabajo, advirtiéndolo del hecho, tal y como hago ahora, al tiempo que les reitero mi agradecimiento.

^{2**} ORCID: 0000-0002-6734-8672

³⁶ Velasco Caballero, F. (2019), Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 23, 2019, pp. 107-143.