
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

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Socio Estudio Sector Público SLP
Catedrático de Universidad acreditado

«Las convulsiones nunca son impulsadas por lo que pasará en el futuro, sino por lo que está pasando en el presente. Ahí radica el peligro».

(Richard BALDWIN)

«A menudo los sistemas pueden sostenerse más tiempo de lo que pensamos, pero terminan desplomándose mucho más rápido de lo que imaginamos».

(Kenneth ROGOFF)

RESUMEN

Este estudio analiza tres aspectos de la transformación de la Administración pública (Administración local) en la próxima década: la edad (jubilaciones o retiro) de un alto porcentaje de los servidores públicos; el relevo generacional en el servicio civil, y la incidencia de la revolución tecnológica en los perfiles de empleos en el sector público. Estos factores introducen una gran complejidad en la transformación de la Administración pública (Administración local), pero la irrupción de la crisis del Covid-19 y sus consecuencias económico-sociales sobre el sector público exigen adoptar medidas de planificación estratégica de recursos humanos que combinen de forma inteligente las políticas de contención fiscal junto con reformas estructurales en el servicio civil en España que llevan muchos años aplazadas.

Palabras clave: administración pública; administración local; gobiernos locales; recursos humanos; función pública; planificación estratégica; revolución tecnológica; crisis económica.

ABSTRACT

This study analyzes three aspects of the transformation of Public Administration (Local Administration) in the next decade: the age (retirement) of a high percentage of public servants; generational replacement in the civil service; and the impact of the technological revolution on job profiles in the public sector. These factors introduce great complexity in the transformation of the Public Administration (Local Administration), but the emergence of the Covid-19 crisis and its economic-social consequences on the public sector will require the adoption of strategic human resource planning measures that intelligently combine fiscal restriction policies together with structural reforms in the civil service in Spain that have been postponed for many years.

Keywords: public administration; local administration; local governments; human resources; civil service; strategic planning; technological revolution; economic crisis.

SUMARIO: ADVERTENCIA PRELIMINAR.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA EDAD DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ¿TRANSFERIR O PERDER EL CONOCIMIENTO ADQUIRIDO?—III. AUTOMATIZACIÓN DE TAREAS, JUBILACIONES Y RELEVO GENERACIONAL.—IV. INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE UN EMPLEO PÚBLICO CON UNA EDAD MEDIA PRÓXIMA A LA DE JUBILACIÓN.—V. ¿QUÉ ALTERA EN ESTE CUADRO DE SITUACIÓN LA IRUPCIÓN DE LA CRISIS DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19?—VI. UN EMPLEO PÚBLICO DAÑADO TRAS LA LARGA CRISIS DE 2008, CON ENORMES RETOS E INADAPTADO PARA RESOLVERLOS.—VII. ¿CÓMO AFRONTAR EL FUTURO (INCERTO) QUE NOS ESPERA? ¿CON UN ARSENAL DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN OBSOLETOS O NO APLICADOS REALMENTE?: RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS.—VIII. LA IMPOTENCIA PLANIFICADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU ESCASA PROYECCIÓN SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS.—IX. LA POSIBLE SALIDA DEL TÚNEL SE TAPONA: LA CRISIS DEL COVID-19.—X. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO CONSECUENCIA DE LAS JUBILACIONES INTENSIVAS, DEL RELEVO GENERACIONAL Y DEL CONTEXTO DE REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. SU ENCUADRE EN UN MARCO DE CRISIS FISCAL.—XI. FINAL DEL TRAYECTO. CÓMO AFRONTAR, POR TANTO, UN CUADRO DE SITUACIÓN COMO EL DESCRITO DONDE CONVERGEN CUATRO ELEMENTOS: JUBILACIONES EN MASA, RELEVO GENERACIONAL, REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y CRISIS FISCAL. ESBOZO DE ALGUNAS HERRAMIENTAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA UNA TRANSFORMACIÓN GRADUAL Y UNA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO.—XII. BIBLIOGRAFÍA.

ADVERTENCIA PRELIMINAR

Este trabajo se comenzó a redactar antes de que estallara la crisis del COVID-19. Su irrupción ha hecho alterar muchos de sus presupuestos conceptuales, pero sobre todo introduce un elemento de profunda incertidumbre sobre el futuro inmediato del sector

público y, por tanto, de su propio empleo público. Por ello, un tanto precipitadamente, y cuando aún los efectos de la crisis económica que se asoma (o, mejor dicho, que ya está entre nosotros) son tremendamente inciertos, he tenido que corregir buena parte de su contenido y plantear muchas de estas reflexiones como meras hipótesis de trabajo, que veremos si el tiempo las avala o sencillamente las envía a la basura. Son los riesgos de trabajar con una mirada prospectiva, pero tiene su estímulo intelectual. Hay, no obstante, algunos elementos nucleares del discurso anteriormente construido que siguen siendo aprovechables, sobre todo en lo que afecta al diagnóstico y también por lo que respecta a ciertas medidas, que la crisis retocará o afectará puntualmente, según los casos; pero el grueso del análisis —en nuestra opinión— resiste, con innumerables matices bien es cierto, el escenario de durísimo contexto de contención fiscal que, tras la recesión económica, se avecina. En cualquier caso, como decía, las incógnitas e incertidumbres se agolpan, más aún en estos primeros momentos.

El presente texto no es (ni pretende serlo) un artículo académico convencional o al uso. Dado mi actual perfil profesional (consultor), estoy muy alejado en estos momentos de las inquietudes universitarias. Su enfoque es, por tanto, mucho más modesto. Se trata más bien de un documento o *papel* que tiene un objeto limitado: identificar una serie de problemas a los que se enfrenta estructural e históricamente de forma convergente en el tiempo actual la Administración y el empleo público. Dado el destino del trabajo, intentaré poner en algunos pasajes el foco de atención sobre la realidad local. Pero la mirada es más general, pues el problema o, mejor dicho, los problemas que se tratan son generales. Tampoco es un estudio jurídico, aunque se valga de la herramienta del Derecho en algunos pasajes. Pretende ser una combinación de análisis institucional, normativo y de prospectiva, ensayando algunas soluciones para que quienes hayan de tomar decisiones (principalmente, políticos y directivos; pero también altos funcionarios) puedan disponer de algunas herramientas conceptuales y metodológicas para hacerlo. Con todas estas limitaciones, que son abundantes, lo que aquí sigue pretende dar respuesta a una encrucijada múltiple que se proyecta sobre la institución del empleo público en esta década 2020-2030: las jubilaciones masivas de personal, el relevo generacional paralelo que se debe producir, la entrada en escena de la revolución tecnológica y su afectación inevitable a los puestos de trabajo, así como a las necesidades de nuevos perfiles profesionales, y, en fin, la irrupción reciente de la crisis económica derivada de la pandemia del COVID-19, que tensará mucho más las posibilidades de búsqueda de una salida airosa a la ya endémica crisis de la institución de función pública en España.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del Estado Social en España adquirió un impulso evidente durante la década de los ochenta del siglo pasado. En su traslación hacia lo público, ese fulgurante impulso conllevó que las plantillas de las Administraciones públicas y de sus entidades dependientes (también las de la Administración local) crecieran de forma inusitada a

partir de entonces. Se produjo, por tanto, un acceso masivo de funcionarios y otros empleados públicos a las distintas organizaciones públicas. Había que atender nuevos servicios. Y para ello se requerían funcionarios o personal laboral. Algunas Administraciones, sobre todo las locales, vieron en ese personal laboral la solución a sus problemas, pero la *laboralización* no implicó ni agilidad ni mejora alguna en la prestación de los servicios y creó sistemas de gestión de los recursos humanos descompensados y hasta cierto punto esquizofrénicos¹.

Ese crecimiento de plantillas se fue materializando de forma efectiva durante los años ochenta y noventa. Por lo general, quienes accedieron entonces eran personas jóvenes o relativamente jóvenes, que tras más de treinta o cuarenta años de actividad profesional están entrando (si no lo han hecho ya) en la edad de jubilación forzosa que fija la legislación correspondiente. Lo determinante, salvando singularidades que son muchas, es que quienes ingresaron entonces en grandes oleadas saldrán también de forma masiva en los próximos años de tales estructuras públicas. La edad media de los empleados públicos es muy alta (alrededor de diez puntos más que la edad media de la sociedad), por lo que se puede decir que las Administraciones públicas tienen unas plantillas de edad longeva, por no decir (dadas las connotaciones peyorativas que tiene el término y que no es descriptivo de la realidad), «envejecidas»². Se ha calculado que hasta 2030 en torno a un millón de jubilaciones se producirán en el sector público³. No hay datos fiables, pero quizás puedan ser algunas más, pues el retiro por jubilaciones, según los casos, afectará a porcentajes que oscilarán entre el 30 y el 50 por 100 de las plantillas del sector público en los próximos diez años. Por consiguiente, a las oleadas de ingresos de entonces se le suman las oleadas de salidas de ahora. Durante la década 2020-2030 pueden jubilarse del empleo público unos porcentajes de efectivos numerosos, cuyos impactos sobre las organizaciones públicas no cabe minimizar. En efecto, tal marcha abre innumerables incógnitas, algunas de ellas vinculadas al relevo planificado de tales perfiles profesionales, otras con la posible amortización de puestos de trabajo cuyas tareas ya no sean imprescindibles o puedan ser ejercidas mediante procesos de automatización y, en fin, también por la necesidad de nuevos perfiles profesionales que más temprano que tarde las Administraciones públicas requerirán para su funcionamiento en una sociedad altamente tecnificada (especialistas en digitalización, analistas de datos, ingenieros informáticos, tecnólogos de apoyo, estadísticos, matemáticos, etc.). Por tanto, no cabe obviar que, por razones de llegada a la edad de jubilación (aunque esta se retrase), centenares de miles de empleados públicos

¹ Sobre la tensión entre laborales y funcionarios, por todos: J. CANTERO, *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2001. El ensayo ulterior, tras la evidencia del fracaso de la fórmula laboralizadora, de transformación de funcionarios en laborales, ha sido estudiado, entre otros, por X. BOLTAÏNA, *La funcionalización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*, Cedecs, 2005; y en diferentes estudios ulteriores.

² Sobre el concepto longevidad, véanse los interesantes estudios recogidos en la *Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz*, núm. 96, monográfico sobre *Envejecimiento y cambios demográficos*, 2.º semestre, 2019.

³ C. RAMÍO, *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Catarata, 2019, p. 146. También abordan esta cuestión C. RAMÍO y M. SALVADOR, *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*, Barcelona, 2018.

pasarán a engrosar las denominadas «clases pasivas» (concepto que, por cierto, también habría que repensar o matizar en un futuro no muy lejano). Habrá, en principio, centenares de miles de vacantes, que, también en principio, habría que proveer o, en su caso, amortizar transformándolas en otras plazas funcionales cuyas necesidades fueran previamente identificadas por la Administración, cuando no reconvertirlas como consecuencia de la redefinición de tareas (y, por tanto, de funciones, que los puestos de trabajo han de padecer en fechas no muy lejanas por causa de la revolución tecnológica)⁴.

Pero la irrupción de la crisis derivada del COVID-19 en ese escenario de transformación generacional de la Administración pública puede tener como consecuencia obligada una alteración de las pautas racionales de adaptación de las entidades públicas al nuevo entorno. Las dimensiones y calado de la crisis aún no las conocemos; pero, aunque manejemos los escenarios más optimistas, lo cierto es que los efectos fiscales van a ser demolidores en sus consecuencias inmediatas y, por tanto, se necesitarán medidas de contención presupuestaria muy intensas, por lo que no cabe descartar a corto/medio plazo una reducción del sector público en cuanto al número de efectivos, aunque se abogue por una revitalización del sector público como medida para encarar la crisis que viene, lo que no implica necesariamente *más Estado* (o más empleados), sino *mejor Estado* (un empleo público más cualificado y más productivo, así como adaptado a las exigencias del momento).

El diagnóstico hasta ahora era muy claro. En buena parte de las Administraciones públicas disponíamos de unas plantillas con una media de edad avanzada (tomada esa media con referencia a la edad de jubilación legal, algo que no deja de ser un anacronismo, como han puesto de relieve los economistas y demógrafos especializados en sistemas de pensiones)⁵. Evidentemente, esa media de edad es distinta en unas u otras Administraciones, pero puede afirmarse sin riesgo a equivocarse que la media de edad de tales organizaciones públicas oscila en una horquilla que va desde los cuarenta y cinco a los cincuenta y cinco años, siendo muchas las Administraciones públicas que se aproximan o incluso superan esa horquilla máxima (55 años). En las administraciones locales probablemente se mueva en una horquilla un poco más baja (45-50), pero todo depende de cada realidad concreta. Un cierre de plantillas por la crisis puede elevar esa media de edad hasta límites intolerables.

Ciertamente, son muchos los factores que han conducido a ese incremento de edad media. Entre ellos está, tal como se señalaba, el ingreso inicial por oleadas en las décadas de los ochenta y noventa. Pero a esa subida de la media de edad contribuyó, sin

⁴ Sobre esta cuestión, resultan de obligada consulta los trabajos de M. GORRITI, «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», *RVOP* número especial, 2, 2018, y «Gestión planificada de vacantes: retos en Organización y Recursos Humanos», en *La necesaria innovación en el empleo público local. Problemas y alternativas*, El Consultor de los Ayuntamientos, especial noviembre 2019, coordinado por J. FONDEVILA ANTOLÍN.

⁵ Como ha expuesto J. A. HERCE, «La edad de jubilación sigue siendo mayoritariamente la misma que cuando se inventó la Seguridad Social», «Presentación», en *Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz*, núm. 96, 2019, p. 12.

duda, que durante los largos años de la crisis de 2008 (se puede decir que hasta 2017) las ofertas de empleo público estuvieron (parcialmente) congeladas por motivos de la política de contención presupuestaria y de las manidas tasas de reposición de efectivos. Durante aquellos largos años apenas ingresó savia nueva en la Administración y, cuando se incorporó, fue siempre con el carácter de funcionarios interinos o mediante contratos laborales temporales, modalidades excepcionales, que fueron incrementando paulatinamente los niveles de temporalidad en el sector público hasta límites elevadísimos. A ello se añadió que quienes ingresaron en las Administraciones públicas en las últimas décadas del siglo XX actuaban, así, como auténtico tapón para la creación de nuevas plazas, aunque el acceso en la función pública se transformó en materialmente imposible cuando la crisis económica hizo acto de presencia. Las exigencias de disciplina fiscal por parte de la Unión Europea (déficit público, deuda pública) introdujeron un factor adicional que condicionó la política presupuestaria incluso trasladando tales limitaciones a épocas de bonanza o de crecimiento económico, pues ni siquiera en esos momentos las plantillas estructurales se incrementaron. La reducción del déficit público y de la deuda pública marcaron la senda fiscal de estos últimos años. Hasta la eclosión de la crisis como resultado de la pandemia del COVID-19. A partir de ahora, los registros de contención fiscal saltarán por los aires. Aunque luego habrá que estabilizarlos, salvo que parte de la deuda se condone. Algo que, hoy por hoy, parece muy improbable.

II. LA EDAD DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ¿TRANSFERIR O PERDER EL CONOCIMIENTO ADQUIRIDO?

El problema, en todo caso, no puede analizarse solo como una cuestión de pirámide de edad. La madurez biológica del personal al servicio de las Administraciones públicas arrastra tras de sí algunas hipotecas adicionales derivadas de la edad o, mejor dicho, del paso del tiempo sobre las personas que trabajan en las organizaciones públicas. La primera de ellas es la potencial inadaptación de ese personal ya longevo para adaptarse a las transformaciones organizativas y sobre todo tecnológicas que han irrumpido con fuerza en los últimos años (desde 2010, principalmente). El fracaso de la digitalización de las Administraciones públicas obedece en buena parte a que quienes deben liderar en la alta función pública tales procesos carecen, por lo común, de los conocimientos y destrezas necesarios para ponerlos en marcha, y menos aún para dirigirlos. Pero lo mismo ocurre con el personal técnico o administrativo que lo debe de aplicar. Todavía hay ámbitos importantes del empleo público resistentes cultural y psicológicamente a la idea de transformación digital, aunque haya habido avances indudables. La sociedad, asimismo, está cambiando. A marchas forzadas. El entorno muta continuamente, aunque la Administración pública apenas lo perciba. Hay todavía una concepción endogámica del servicio público y poca interacción con la sociedad civil. Ni la participación ciudadana ni la transparencia, menos aún la rendición de cuentas, están abriendo a la Administración pública a esos nuevos desafíos. Y, en fin, la mayor parte del funcionariado español,

y del empleo público en general, carece, salvo excepciones singulares, de buenos conocimientos idiomáticos en inglés o en otras lenguas extranjeras. No se exigió en el acceso ni tampoco en la provisión. Es, por lo común, una Administración pública autista, con poco contacto no solo con el mundo exterior, sino especialmente con experiencias comparadas. Vive su propio ensimismamiento endogámico, salvo contadas excepciones. La inadaptación del empleo público al momento histórico y a los retos que debe afrontar la Administración pública es hoy en día palpable y evidente. Las estructuras organizativas (algo que se advierte en la propia terminología de las unidades administrativas: Jefaturas de servicio, sección o negociado) están obsoletas, son más propias del siglo XIX. La inadaptación estructural es mayúscula. El hábitat público está lleno de caspa y antiguallas. La modernidad apenas ha penetrado, menos aún la innovación, a pesar de reiterados intentos por forzar su aterrizaje por determinados colectivos funcionariales, académicos o profesionales⁶. Hasta la fecha, sin mucho éxito.

Aun así, hay conocimiento técnico experto, generado durante estos últimos cuarenta años, que es gestionado por altos funcionarios. Probablemente, en un componente importante es conocimiento técnico rutinario, aunque en algunos casos se añade el valor de la experiencia experta. Y ese conocimiento especializado se perderá en los próximos años. De ahí que surjan iniciativas transformadoras que pretenden implantar la gestión y transferencia de ese conocimiento mediante diferentes técnicas (por ejemplo, *mentoring*, transferencia de conocimiento pautada a través de distintos medios, por ejemplo, la formación)⁷. En el relevo generacional de algunos puestos técnicos tal vez sea necesario acudir a esas técnicas de gestión y transferencia del conocimiento, pero mucho me temo que son bastantes menos de los que se creen. El conocimiento y destrezas que se vuelcan sobre determinados puestos de trabajo está por ver si se mantendrá en un futuro mediano o inmediato, o si no se transformarán radicalmente las tareas y, por tanto, las funciones de los propios puestos de trabajo. Así, no cabe orillar que incluso la concepción tradicional o convencional de puesto de trabajo, al menos tal como la hemos conocido hasta ahora, esté en peligro de extinción⁸. Asimismo, hay que constatar que muchos de los puestos de mayor responsabilidad y especialización en la alta función pública son de provisión por el procedimiento de libre designación, que, atendiendo a la discrecionalidad en el nombramiento y cese de sus titulares, hace francamente difícil que el conocimiento, por un lado, se consolide, se desarrollen de forma efectiva las destrezas vinculadas a ese puesto y, por otro, admitan, por tanto, su transferencia. En aquellos puestos de trabajo de

⁶ Puede consultarse, a tal efecto, el número monográfico de la *RVOP*, número especial, 3, 2019, sobre *Innovación Pública*, coord. M. GORRITI, y donde se recogen contribuciones de notable interés. Valga, como ejemplo, el sugerente trabajo de F. LONGO, «La Administración Pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria», donde se incide en algunas de las tesis que se tratan en este trabajo.

⁷ También sobre el marco conceptual de la gestión del conocimiento, es útil el número monográfico de la *RVOP*, número especial, 1, 2017.

⁸ Esta es una idea que M. GORRITI ya esbozó en algunos de sus trabajos previos, luego ratificada en «Gestión planificada de vacantes...», *op. cit.*, p. 99, donde se habla sin ambages de «la crisis del concepto de puesto de trabajo» como una realidad empujada por la propia revolución tecnológica, entre otros factores.

libre designación donde hay alta rotación de personas, la volatilidad del conocimiento y de las destrezas acompaña al cambio continuo de las personas titulares de tales puestos.

Solo hay que tener en cuenta que, en algunas Administraciones públicas, tanto en la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas, los puestos de libre designación superan el millar, aunque haya casos donde la excepción es la regla (Administración General del País Vasco)⁹. Por tanto, la gestión del conocimiento debe rebajarse en cuanto sus expectativas iniciales, que fueron muy altas. O, al menos, adecuarla a cada realidad institucional, que es muy diferente en según el supuesto que se examine.

En suma, parte del conocimiento experto que se ubica en determinados puestos de trabajo de la alta Administración pública se perderá en los próximos diez años como consecuencia de las jubilaciones masivas del personal (por ejemplo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco antes de 2031 se jubilarán en torno al 80 por 100 de los Jefes de Servicio, primer escalón de la función pública tras las Direcciones), con lo cual este proceso hace presumir que se perderá también el conocimiento experto que tales personas acreditan, si no se articulan de forma efectiva sistemas de gestión o transferencia del conocimiento y de las destrezas adquiridas hacia las nuevas personas o profesionales que desarrollaran tales funciones, lo cual —dicho de paso— es francamente difícil de materializar (sobre todo con el actual marco normativo obsoleto) en la propia función pública.

III. AUTOMATIZACIÓN DE TAREAS, JUBILACIONES Y RELEVO GENERACIONAL

Pero, por influjo de la revolución tecnológica en marcha, muchas de esas tareas se automatizarán o se verán afectadas (más tarde o más temprano) por la *inteligencia artificial*, lo que requerirá redefinir los puestos de trabajo, especialmente sus tareas y sus

⁹ Tampoco disponemos, hoy por hoy, de estudios analíticos que nos determinen la presencia efectiva en las Administraciones públicas españolas de los puestos de trabajo de libre designación. En un trabajo no publicado titulado *Alta Dirección Pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización* (tan solo difundido en la página web de la ECLAP en 2018 y reproducido en la sección de Documentos de mi página web «La mirada institucional»), llevaba a cabo algunas estimaciones sobre la presencia de los puestos de libre designación en la alta función pública. Así, constataba que el número de puestos de libre designación correspondientes al Grupo de Clasificación A1 superaba con creces en algunas Comunidades Autónomas los mil efectivos (1.800 en Andalucía, 1.400 en Cataluña), o se movía en una horquilla entre 300 y 500 (por ejemplo, Comunidad Valenciana y Aragón). En la Administración General del País Vasco, sin embargo, la libre designación es casi anecdótica. Mientras que en la Administración General del Estado los puestos de libre designación superarán fácilmente los 1.500 efectivos. Las Administraciones locales también tienen, en algunos casos, una presencia fuerte, proporcionalmente hablando, de puestos de libre designación. Aunque la tendencia de la jurisprudencia contencioso-administrativa haya sido la de limitar esa proliferación de puestos de trabajo en las relaciones respectivas, exigiendo, al menos, motivación efectiva para una provisión por criterios de confianza y, asimismo, reduplicando las exigencias formales de motivación en los casos de cese. Pero, en el fondo, no deja de ser una tarea compleja, cuando no llamada al fracaso. El problema es de diseño institucional y normativo de ese procedimiento, que sigue admitiendo márgenes de discrecionalidad amplísimos tanto en la provisión como en el cese.

ámbitos funcionales, y, por consiguiente, exigir competencias profesionales nuevas a quienes los vayan a prestar a partir de entonces, o algo más complejo aún como fomentar la adaptación funcional (sobre todo si es tecnológica) de los antiguos ocupantes del puesto a los nuevos perfiles de este. No es este lugar adecuado para desarrollar un escenario de posibles impactos que sobre el empleo tendrán la digitalización, la automatización y la inteligencia artificial, que son, a grandes trazos, los tres estadios en los que se desplegará temporalmente la revolución tecnológica (al menos, desde ahora hasta 2030): digitalización, automatización e inteligencia artificial¹⁰. Hay mucha literatura y trabajos especializados que tratan esta materia. Pero, cualquiera que sea el enfoque que se haga del problema (la visión optimista o la mirada pesimista), lo cierto es que inevitablemente los empleos administrativos o de tramitación, también los de contabilidad o las tareas rutinarias en general (especialmente las mecánicas, pero más adelante incluso las cognitivas), serán objeto en los próximos años de procesos de automatización intensivos, lo que comportará afectaciones nucleares a las tareas de tales puestos de trabajo, también indirectamente a las funciones (poniendo en cuestión, incluso, algunos de ellos), pero especialmente con impacto particular sobre las dotaciones (número) que hoy en día existen de tales puestos de trabajo¹¹. En todos estos casos (digitalización, automatización e IA) habrá una actualización o adaptación de tareas y funciones, pero no una transferencia de conocimiento (inadaptado), salvo en aquellos casos en que se mantengan incólumes algunas destrezas o conocimientos.

Las jubilaciones próximas, que según decíamos se producirán por oleadas en nuestras Administraciones públicas, pueden ser vistas como un reto, pero también como una oportunidad. Así lo analizamos en su día en sendas entradas escritas conjuntamente con Mikel GORRITI¹². Sin duda, representan un desafío para reponer el conocimiento perdido y las vacantes producidas por tales retiros, pero también abren una ventana de oportunidad siempre que la Administración pública sea capaz de llevar a cabo lo que se ha denominado como *gestión planificada de vacantes* (GORRITI, 2019, 2020), que

¹⁰ A tales fases, y a sus impactos sobre el empleo público, me he referido en numerosas entradas en el blog de mi página web, *La Mirada Institucional*. Allí me remito. Un análisis de esta cuestión desde la perspectiva de la selección de los empleados públicos, lo hice asimismo en el siguiente trabajo: «Repensar la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro», *RVOP*, número especial, 2, 2018.

¹¹ *Vid.*, entre otros muchos, los estudios que sobre esta problemática se incluyen en las referencias bibliográficas que acompañan a este trabajo. Particularmente, es muy revelador, aunque no tenga por objeto la Administración pública, el libro de A. M. HIDALGO, *El empleo del futuro. Un análisis de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Deusto, 2018. También tienen interés, entre otros muchos, las siguientes obras: J. R. MERCADER UGUINA, *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, 2017; R. y D. SUSSKIND, *El futuro de las profesiones*, Tell, 2015; A. OPPENHEIMER, *Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización*, Debate, 2018; C. STRONG, *Big Data a escala humana*, Tell, 2017. Y más recientemente R. BALDWIN, *La convulsión globótica. Globalización, robótica y el futuro del trabajo*, Antoni Bosch, 2020. Aunque con un enfoque mucho más divulgativo (aunque algunos de los libros citados también lo tienen), aporta elementos de mucho interés Y. N. HARRARI, *21 lecciones para el siglo XXI*, Debate, 2018.

¹² *Vid.*, por ejemplo: «Gestión planificada de vacantes ante el envejecimiento de plantillas: «mantener o transformar»: <https://rafaeljimenenezasensio.com/2018/09/25/mantener-o-transformar-gestion-inteligente-de-vacantes-en-el-empleo-publico-del-futuro/>.

no consiste en otra estrategia que prever adecuadamente con la antelación debida qué puestos de trabajo deben mantenerse incólumes en sus funciones (ya que la revolución tecnológica no les afecta o lo hace de forma circunstancial), cuáles deben ser redefinidos funcionalmente porque parte de sus tareas se han automatizado y, por tanto, sus funciones se han visto alteradas, en qué casos se han de amortizar dotaciones porque la automatización de tareas ha reducido radical o parcialmente el número de ellas en determinados puestos de trabajo, y, en fin, en qué circunstancias se deben amortizar puestos de trabajo, dado que el proceso de revolución tecnológica o las transformaciones funcionales los han transformado en completamente obsoletos.

Este era, por tanto, el gran reto de las Administraciones públicas en los próximos años: llevar a cabo una programación racional de gestión planificada de vacantes. Ello representaba optar por reforzar la planificación estratégica de los recursos humanos en las Administraciones públicas, aspecto este que en el ámbito local de gobierno está muy desatendido, salvo en las entidades locales de grandes dimensiones o con plantillas numerosas (y aun así tampoco se práctica en exceso). Una desatención práctica que contrasta con la atención creciente de la doctrina sobre la importancia que tiene la estrategia, concretamente en el ámbito local de gestión de recursos humanos¹³. Realmente, para llevar a cabo esa gestión planificada de vacantes se requieren otras herramientas previas que luego se analizarán (por ejemplo, un buen diagnóstico de los recursos humanos existentes, una previsión de futuro sobre su evolución, pero asimismo un estudio de prospectiva que aúne la demanda de servicios que se planteará en el futuro junto con los nuevos perfiles de puestos de trabajo que requerirá la organización como consecuencia de los impactos previsibles de la revolución tecnológica).

IV. INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE UN EMPLEO PÚBLICO CON UNA EDAD MEDIA PRÓXIMA A LA DE JUBILACIÓN

Lo cierto es que, con mayores o menores oscilaciones según los casos, disponemos de un empleo público que, en términos de edad, podemos calificar como maduro o muy maduro; esto es, donde hay un buen porcentaje de tales empleados que se mueven en la horquilla entre los cincuenta y cinco y sesenta y cinco/sesenta y seis años (depende de

¹³ Sobre ello tempranamente ya advirtió de esa necesidad J. J. CUENCA CERVERA, *Manual de Dirección y Gestión de los Recursos Humanos en los Gobiernos Locales*, INAP, 2010. Inciden sobre estos instrumentos, asimismo, los trabajos de M. D. GÓMEZ, «Planificación y proceso de elaboración de plantillas, relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo público», y J. J. CUENCA CERVERA, «La eficacia en la ordenación y planificación del empleo público local como fundamento de su innovación», en el monográfico antes citado *La necesaria innovación en el empleo público local*. También en el ámbito local, merece destacarse el libro conjunto de J. J. CUENCA CERVERA, P. ANTÓN CRESPO y J. F. FARIÑA GUILÉN, *Planificación y gestión de Recursos Humanos en las entidades locales*, CEMCI, 2018. Se puede decir, y son solo una muestra ciertamente pequeña, que la planificación de recursos humanos en el ámbito local está recibiendo una fuerte atención doctrinal, pese al escaso eco práctico que encuentra, siendo muchos de sus autores personas que se dedican, además, a la dirección y gestión de personas en los gobiernos locales.

la edad en la que deban jubilarse). Apenas hay personas que tengan una edad inferior a los treinta años. Aunque también se han dado en el sector público jubilaciones voluntarias anticipadas, fomentadas alegremente como un medio de «rejuvenecimiento de plantillas» que, en verdad, no se ha producido, y con unos costes elevadísimos (directos e indirectos) para la propia Administración y para el propio sistema de pensiones, así como para el bolsillo de los contribuyentes o de la propia Hacienda local. Un empleo con esa madurez de edad tiene innumerables inconvenientes (tales como inadaptaciones al cambio, más días de permisos o licencias, enfermedades crónicas, mayores tasas de absentismo, compromisos o implicaciones profesionales en algunos casos decrecientes, etc.), pero también presenta algunas ventajas que se deben destacar.

En efecto, el empleo público *senior/senior* ofrece algunos rasgos que también suponen aportar valor añadido a las organizaciones en las cuales prestan sus servicios. Y entre tales notas distintivas cabe traer a colación las siguientes:

— Los empleados públicos de tales edades acumulan conocimientos y destrezas adquiridos a lo largo de su vida profesional, por lo que tienen el valor de la experiencia, cuyo peso se acrecienta conforme es más experta, además proyectada sobre diferentes momentos y circunstancias.

— Además, no solo conocen la organización formal, sino que saben qué teclas y cauces hay que activar para moverse en las redes de la organización informal.

— Acreditan, por otro lado, no solo esa larga experiencia antes citada, sino una experiencia senior, que sitúa y enfoca los problemas con mucha mayor rapidez y diligencia que la inteligencia junior, así como saben buscar respuestas operativas a problemas complejos. No es el pensamiento rápido lo que se activa en esas circunstancias, sino el pensamiento lento o reflexivo, también avalado por una larga trayectoria profesional que advierte riesgos y sabe adoptar o aconsejar medidas prudentes. Se trata, como también ha analizado GORRITI, de un tipo de pensamiento que actúa dotado de seguridad predictiva y alternativas adecuadas a los problemas que debe resolver.

— Esa visión transversal y de largo recorrido aporta seguridad a quien la demanda, por lo que la política o los responsables públicos (al menos quienes tienen consciencia de su papel) valoran tales recursos, más aún en situaciones o marcos críticos.

Por consiguiente, hay que poner en la balanza esos dos modos de enfocar el problema de la madurez de las plantillas en la Administración pública. Por un lado, los aspectos que lastran el desarrollo profesional en esos años ya avanzados de servicio público (inadaptaciones, enfermedades, permisos, costes, etc.) y, por otro, las ventajas que aporta la visión madura a la organización (conocimientos y destrezas consolidados, experiencia, seguridad, etc.). Pero, tal como se verá de inmediato, la edad media que ostentan los empleados en la Administración pública es ciertamente preocupante. Si, tal como se señalaba, la media de edad de la población española se sitúa actualmente en cuarenta y tres años, en las Administraciones públicas el promedio es diez años más, aproximadamente. Por eso el relevo generacional, o si se prefiere el «rejuvenecimiento» de las plantillas del sector público es una necesidad objetiva, pero no solo en términos de edad, sino

especialmente también por lo que respecta a las competencias profesionales que serán requeridas para prestar servicios de calidad en los próximos años, y que los empleados públicos que han superado un determinado umbral de edad encontrarán, en la mayor parte de los casos, dificultades excepcionales para adaptar sus prestaciones a las exigencias tecnológicas del nuevo contexto.

V. ¿QUÉ ALTERA EN ESTE CUADRO DE SITUACIÓN LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19?

El problema hasta hora descrito ha tenido un accidente nada menor: la crisis derivada del COVID-19. Cuando esto se escribe (entre finales de marzo y principios de abril de 2020), las incertidumbres aún son numerosas, pero se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que España, como el resto de las democracias avanzadas, entrará en una grave recesión económica en los próximos meses, cuyos efectos fiscales (endeudamiento a gran escala y crecimiento espectacular del déficit público) se prolongarán durante los próximos años. La debilidad del tejido productivo español, con fuerte dependencia del sector de la construcción y del turismo (que serán los más afectados por la crisis), harán caer en picado los ingresos fiscales. Por mucho que se pretenda inicialmente, la pretensión de no aplicar medidas de contención o restricciones presupuestarias del sector público (reducción de retribuciones, congelación de plantillas, suspensión de derechos de los empleados públicos, etc.), no se podrá aplazar durante mucho tiempo. Y, si estas medidas de ajuste se aplican (como parece ser evidente), el riesgo de debilitar a un empleo público ya de por sí muy precario será inevitable. Entramos mal en este nuevo túnel de la crisis, con todas las heridas abiertas de la crisis anterior, y probablemente se saldrá en peor estado, salvo que se adopten medidas de reforma conjuntamente con las de ajuste. Quizás esa es una lección que habrá que saber extraer de los errores del pasado¹⁴.

En otros términos, la grave crisis fiscal tendrá impactos inevitables sobre el empleo público. La imperiosa necesidad de recortar el gasto público, siquiera sea para atender otras prioridades o urgencias económico-sociales, obligará, por lo que ahora respecta, a que los poderes públicos estén tentados de *amortizar todos (o buena parte de) aquellos puestos de trabajo que queden vacantes en el presente ejercicio presupuestario y en los siguientes*, pero no para crear nuevos puestos que sean necesarios en el marco de la revolución tecnológica o simplemente para tecnificar plantillas no manteniendo puestos adminis-

¹⁴ Sobre esta cuestión, es muy importante el trabajo de K. ECHEBARRÍA, «Crisis fiscal y empleo público en España: Algunos datos para la reflexión», *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Revista Aragonés de Administración Pública, Monografías XIII, 2011. Durante el largo periodo de contención fiscal se publicaron muchas obras y trabajos sobre su impacto en el empleo público, valgan como referencia, sin ánimo alguno de exhaustividad, los siguientes: VV.AA., *El empleo público local ante la crisis*, FDGL, 2011; J. A. FUENTETAJA PASTOR y J. CANTERO MARTÍNEZ, *Crisis Económica y Función Pública*, Thompson Reuters/Aranzadi, 2012; F. A. CASTILLO BLANCO (dir.), *La reforma del sector público*, Sevilla, 2014.

trativos cuyas tareas tienen fecha de caducidad, sino simple y llanamente por necesidades presupuestarias de ajustar las cuentas públicas.

Ni que decir tiene que todo dependerá de la profundidad y extensión de la crisis, una cuestión aún abierta a debate público, así como, sobre todo, de la política presupuestaria que adopte el Estado, ya sea *motu proprio* o por exigencias de las autoridades europeas (Banco Central Europeo, Eurogrupo, etc.), que son a fin de cuentas quienes concederán ayudas, prestarán o fijarán los criterios de préstamo de los recursos financieros necesarios para equilibrar las cuentas en ese periodo aún incierto de recesión económica.

Si tales medidas de contención presupuestaria se ceban sobre las vacantes, exigiendo una amortización pura sin reconversión de tales plazas (esto es, pérdida negativa neta), los problemas del empleo público se pueden multiplicar con diferentes variables de expresión. A saber.

— La ya de por sí evidente madurez de las plantillas del sector público se complicaría más aún, elevando la edad media hasta límites insoportables, si no se reponen las vacantes.

— Los servicios públicos, al menos los esenciales, puede sufrir riesgos de colapso (piénsese en el estado de la sanidad española tras años de recortes y en qué circunstancias ha tenido que asumir la terrible pandemia).

— La amortización pura de vacantes (sin reconversión) impedirá no solo incorporar nuevo personal joven, sino además imposibilitar la captación imprescindible de nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar la revolución tecnológica en los próximos años.

— En esas circunstancias, el estado de obsolescencia de la Administración y de su empleo público puede agravarse hasta límites que pongan en cuestión su propia supervivencia y el papel que debe cumplir el sector público en la imprescindible recuperación económica y social del país.

En efecto, no podemos perder de vista que esas hipotéticas medidas de contención, si se aplicaran, lo harían sobre unas estructuras funcionariales ya muy castigadas por el duro contexto heredado de la crisis de 2008-2010 que casi se ha terminado solapando sobre la crisis actual (mejor dicho, la que se abre a partir de ahora). Y, en ese largo periodo de contención presupuestaria en el que las Administraciones públicas españolas han vivido inmersas últimamente, las dificultades para articular una política de recursos humanos mínimamente razonable y no hipotecada por la congelación retributiva (o por los recortes), así como especialmente por la ortodoxia presupuestaria de las tasas de reposición de efectivos (que nada realmente suponen de ahorro de gasto público en el ejercicio presupuestario en el que se aprueban y muy poco en los sucesivos), han sido monumentales. Tales dificultades han obligado a los poderes públicos a multiplicar las tasas de interinidad o de temporalidad estructural en el empleo público (con las consiguientes censuras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diferentes pronunciamientos desde 2016; por ejemplo, el más reciente de la STJUE de 19 de marzo de 2020).

VI. UN EMPLEO PÚBLICO DAÑADO TRAS LA LARGA CRISIS DE 2008, CON ENORMES RETOS E INADAPTADO PARA RESOLVERLOS

Es obvio, por consiguiente, que en ese contexto de crisis fiscal en el que las Administraciones públicas han vivido encorsetadas la última década, la política de recursos humanos del sector público ha estado absolutamente condicionada por las leyes anuales de presupuestos generales del Estado. En verdad, si somos sinceros, no se ha hecho política de recursos humanos sino política presupuestaria de contención de gastos del personal del sector público. El ajuste ha primado absolutamente sobre cualquier otra medida. Las reformas han brillado por su ausencia. El resultado está a la vista: un envejecimiento brutal de las plantillas de personal, la ausencia de incorporación de talento joven, falta de adaptación de los recursos humanos a las necesidades reales de la Administración pública en un entorno precipitado de transformación digital y tecnológica, así como un empleo público sin pulso transformador ni capacidad de impulsar la creatividad e innovación, más bien esclerotizado o viviendo de «rentas» que ya nada producían. La inadaptación de las estructuras funcionariales al entorno se ha ido haciendo cada vez más grande conforme pasaban los años y las políticas de ajuste, así como el inmovilismo, han colonizado, junto con la endémica politización de estructuras, un sector público que carece del más mínimo pulso transformador.

A este cuadro de situación cabe añadir la crisis político-institucional que, al menos desde 2015, dificulta la gobernabilidad del país (fruto de una imparable polarización política) y la propia aprobación de los presupuestos generales del Estado (los últimos aprobados son ya de 2018, como es harto sabido). Una de las manifestaciones de ese bloqueo político (o política de vetos cruzados) es, sin duda, la impotencia de llevar a cabo reformas estructurales de ningún tipo, tampoco en el campo de la Administración pública. Desde 2015 no se han impulsado ningún tipo de reformas, y las que se hicieron los años anteriores estuvieron teñidas de ajustes económico-financieros o de reducción del gasto público más que de reformas. Son cinco largos años de inmovilismo absoluto en el ámbito de lo público, especialmente en lo que afecta a la Administración y al empleo público. Una eternidad. Durante ese largo periodo, la débil institución del empleo público que consiguió sobrevivir muy dañada a la crisis de 2008 se ha ido deshilachando cada vez más, hasta desfigurarse por completo. Cuando esto se escribe se habla de reeditar una suerte de «pactos de la Moncloa» (versión 2020), que tendrían por finalidad reconstruir el país después de la catástrofe. Pronto, tales buenas intenciones parecen haber desaparecido. Pero obviamente la mirada está puesta en la economía y en el devastador panorama que se vislumbra. De reformas institucionales, y menos aún de reformas en la Administración pública (a pesar de las elevadas muestras de incapacidad de gestión que ha mostrado el sector público en esta crisis), nada se habla de momento. Veremos, en todo caso, si algo cristaliza.

Sin embargo, los retos no han parado de crecer, o mejor dicho de acumularse. Esa parálisis de reformas ha tenido como efecto el desgaste paulatino de la institución del empleo público, pero también la ha convertido cada día en una estructura más ineficaz e

ineficiente, menos productiva, con una mayor carga financiera, además en muchos casos escasamente útil o inclusive a veces inútil. En efecto, tal como se decía, la gestión pública ha mostrado todas sus debilidades endémicas cuando ha debido enfrentarse a unas circunstancias extraordinarias como ha sido la pandemia del COVID-19. En ese contexto, han salido a la luz innumerables problemas enquistados, tales como una arquitectura organizativa inadaptada, una administración digital en estadio precario, una ausencia de planificación y previsión de riesgos, así como, entre otros, un diseño de gestión de personal a todas luces obsoleto para enfrentarse a un problema de tal magnitud.

En efecto, por descuido o tal vez por desdén colectivo, la implantación de la Administración digital se ha venido aplazando constantemente (más aún en el ámbito local de gobierno), las posibilidades de trabajar a distancia prácticamente no se habían explorado, se carecía de personal cualificado para llevar a cabo una gestión eficiente de datos (al no disponer de analistas de datos, estadísticos o matemáticos), y ello ha supuesto un considerable retraso en la adecuación de la organización y de la estructura de puestos de trabajo a la realidad digital que nunca terminaba de aterrizar.

A todo ello se ha añadido un bajo nivel de tecnificación de los puestos de trabajo (especialmente relevante en la Administración local), con una presencia muy elevada de personal administrativo y auxiliar. Y cuando hay personal técnico rara vez este se dedica a tareas de concepción o planificación, siendo más frecuente ubicarlo en tareas de tramitación de expedientes de cierta complejidad (que requieren propuestas de resolución), aunque en ocasiones ni siquiera eso. La necesaria adaptación del empleo público exigía esa inversión de roles (más tecnificación y menos instrumentalidad), por un lado, mientras que, por otro, demandaba incorporar gradualmente nuevos perfiles de puestos de trabajo que asumieran algunos de los retos que la automatización y la revolución tecnológica (especialmente en materia de datos) estaban ya planteando abiertamente como desafíos también para el propio sector público.

Pero el cuadro del estado del empleo público no estaría completo si no se pusiera el foco en el abandono que se ha producido del papel de los valores del servicio civil en la función pública, en una suerte de transformación del empleo público en un trabajo caracterizado por la nota de *ajeneidad en la prestación* (similar «en apariencia» al empleo del sector privado, pero con unas conquistas estructurales que lo transforman en un ámbito privilegiado de relaciones de trabajo) y sin vocación alguna (salvo excepciones puntuales) de servicio público. El paralelismo que los sindicatos del sector público han llevado a cabo entre empleo en el sector privado y en el sector público solo ha tomado como referencia las ventajas laborales (incrementándolas hasta el infinito), pero no las obligaciones de servicio público. Así se ha formado un empleo público anémico en valores y sobrecargado en derechos, gracias a que el empleador (gobierno de turno) es débil y termina aceptando cualquier demanda ante el riesgo (aunque sea remoto o prácticamente inocuo) de alteración de la paz social. La integridad o ética del empleo público no ha calado en la función pública, a pesar de que el Estatuto Básico del Empleado Público incorporó en su contenido una regulación relativa al Código de Conducta de tales em-

pleados (arts. 52 a 54). Se quedó en papel mojado, sin ninguna virtualidad efectiva. Y así sigue.

Ese largo periodo de inmovilismo o de parálisis, en el que da la impresión de que el tiempo de la función pública se ha detenido, aunque el entorno esté cambiando a velocidad de vértigo, contrasta, sin embargo, con las reformas que en otros contextos comparados se están llevando a cabo en materia de función pública, donde ya sin ambages se plantean cuestiones tan arduas como la propia estabilidad en el empleo o las necesarias adaptaciones de los puestos de trabajo a la revolución tecnológica, así como el desarrollo de una función pública por programas, proyectos o misiones, teniendo en cuenta la volatilidad que las funciones públicas y sobre todo las tareas pueden sufrir en los próximos años¹⁵.

Pues la pregunta que luego abordaremos no es otra que la siguiente: ¿cuáles han de ser los servicios que se presten en un futuro por las Administraciones públicas? La cartera de servicios sufrirá notables transformaciones derivadas del propio cambio de contexto (envejecimiento de la población, migraciones masivas, nuevo régimen climático, mayor presencia de los servicios sociales o de atención a las personas, etc.), pero especialmente como consecuencia de la revolución tecnológica (digitalización intensiva y necesidad de cubrir cada vez más empleos con perfiles tecnológicos, sea como apoyo a los servicios de automatización o como complemento a tal proceso de mecanización mediante la aportación de competencias que las máquinas no podrán desarrollar). Y, conviene subrayarlo, en este proceso de transformación hasta ahora las Administraciones públicas están prácticamente ausentes, por lo menos a fecha de 2020. Nada (o muy poco) se ha hecho, de momento. Y las primeras facturas de ese abandono ya las hemos pagado una vez que la pandemia ha exigido dar respuestas de gestión tecnológica y de datos a unas Administraciones públicas que carecían de ellas.

El problema fundamental al que se pueden enfrentar las Administraciones públicas no es otro, por tanto, que el relativo a cómo gestionar procesos de transformación o adaptación tecnológica, algunos de ellos inaplazables (piénsese, por ejemplo, en la siempre dilatada puesta en marcha de la Administración electrónica o de la digitalización de la Administración pública), además con un personal funcionario de edad avanzada y con escasas competencias digitales. A este problema objetivo se le añaden otros: a las organizaciones públicas se les cierra o dificulta (o sencillamente, no saben cómo hacerlo) la posibilidad de incorporar nuevos perfiles profesionales, salvo que se haga por la vía inadecuada de la temporalidad o interinidades (ello solo tendría sentido si se incorporaran *programas tecnológicos temporales* y se vinculara al personal solo a esos programas, proyectos o misiones). Los procesos de estabilización del personal interino (realmente de plazas interinas) consumen buena parte de las energías políticas, sindicales y de los gestores de recursos humanos en estos momentos, pero tales procesos (hay que ser

¹⁵ Sin ir más lejos, *vid.* la Ley de transformación de la función pública francesa, de 6 de agosto de 2019. Y las medidas que allí se contienen.

plenamente conscientes), de aplicarse en los términos que se están pactando (procesos selectivos *blandos* que se limitan a apantillar interinos), solo conseguirán reproducir el problema unos cuantos años o décadas más, pues vincularán «de por vida» a la Administración personas con perfiles profesionales muchos de ellos obsoletos, cuando lo que se requieren en estos momentos y mucho más a partir de ahora son otras cualificaciones, competencias y habilidades, que tales personas, por edad y conocimientos, no pueden proveer. Solo mediante una intensificación formativa de aprendizaje permanente y adaptativo se podrá intentar paliar algo ese déficit. Pero ello requiere voluntad y recursos, y ambas exigencias no se advierten en esta compleja época. Y también, capacidad de adaptación tecnológica, que en muchos casos no se producirá, con el riesgo evidente ya advertido en su día de que, junto a las clases pasivas de jubilados de la función pública, dispondremos de una legión de empleados falsamente activos, que no podrán desarrollar las competencias requeridas por carecer de las exigencias tecnológicas necesarias. Una clase pasiva, paradójicamente, de funcionarios en «activo». ¿Podrán unos presupuestos públicos menguantes permitirse tales excesos?¹⁶.

VII. ¿CÓMO AFRONTAR EL FUTURO (INCIERTO) QUE NOS ESPERA? ¿CON UN ARSENAL DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN OBSOLETOS O NO APLICADOS REALMENTE?: RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS

No cabe duda que las Administraciones públicas españolas (también las locales) debieran pensar en el futuro y prepararse adecuadamente para amortiguar sus posibles impactos. Ciertamente, a pesar de la vigencia de los principios de prevención de riesgos (en materia de seguridad laboral o de protección de datos), así como del vigor del principio de precaución (en temas medioambientales), el análisis de riesgos no forma parte aún de nuestra cultura institucional (político-administrativa), al menos de forma consolidada¹⁷.

En el campo de los recursos humanos la previsión de efectivos y la identificación previa de necesidades era un viejo objetivo, atentamente estudiado hace décadas por Andrés MOREY¹⁸, pero que ha sido permanentemente descuidado en la gestión cotidiana

¹⁶ A esta cuestión se refiere también F. LONGO en el trabajo antes citado («La Administración Pública en la era del cambio exponencial»), particularmente cuando aborda el epígrafe siguiente: «Un empleo público innovador», pp. 67 y ss.

¹⁷ Unas interesantes reflexiones sobre la incapacidad de la política para salir de su «zona de confort» y plantearse esos riesgos que circundan a la globalización, abordándolos con una mirada planificadora, puede hallarse en el libro de M. REES, *En el futuro. Perspectivas para la humanidad*, Crítica, 2019, concretamente pp. 172-173.

¹⁸ A. MOREY, «La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático», INAP, 1977.

de personas en las organizaciones públicas. Es cierto que en la década de los ochenta se incorporaron a la legislación de función pública determinados instrumentos de racionalización de recursos humanos que pretendían «ordenar» la gestión de personas en las Administraciones públicas. Así, se introdujeron, por un lado, las relaciones de puestos de trabajo, dando un paso más en la política normativa de clasificación de puestos de trabajo adoptada en la legislación de la década de los sesenta, y, por otro, las ofertas de empleo público, como instrumento de planificación de la gestión de vacantes que debían ser abiertas a procesos competitivos en todas las Administraciones públicas¹⁹. Ambos instrumentos, cuyo primer impacto inicial fue sin duda positivo, son fruto de un contexto de racionalización de la función pública, pero después de más de treinta y cinco años de vigencia (que no siempre de aplicación) se muestran como herramientas claramente inflexibles y obsoletas. Dicho de otro modo: su desfase actual es evidente y su operatividad prácticamente nula. Son instrumentos propios de unas organizaciones públicas más estáticas, sin necesidades imperiosas de adaptación y flexibilización, constituyendo en estos momentos más una rémora que una solución efectiva.

Relaciones de puestos de trabajo

En efecto, las relaciones de puestos de trabajo se han convertido en *inventarios rígidos de puestos de trabajo*, que dificultan cualquier política de reasignación de efectivos, más aún en contextos de necesidad imperiosa como los vividos con la crisis del COVID-19. La elaboración de una relación de puestos de trabajo es un proceso que, debido a su complejidad holística, pero también a las interminables negociaciones sindicales (pueden durar meses o años), cuando (tras ese largo periodo de gestación) llega a ver la luz finalmente la criatura, es imposible que sobreviva en un entorno que ya resulta distinto al que se gestó y que tiene otros requerimientos o necesidades que no se atendieron o no previeron. Y no digamos nada de su velocidad de envejecimiento efectivo. Dada la esclerosis que presenta y el miedo escénico que representa *reabrir* un nuevo proceso de elaboración de una nueva relación de puestos de trabajo (por el desgaste político/gestor, los costes financieros que implica su gestación y efectos retributivos, así como por el tiempo exigido para su concreción), las relaciones de puestos de trabajo una vez aprobadas se transforman en un instrumento con vocación de duración dilatada en el tiempo. Alcanzado el objetivo de su aprobación, la máxima es que duren todo el tiempo que sea necesario e inclusive más. Pues, insisto, rehacer una relación de puestos de trabajo es una tarea mayúscula y con créditos siempre inciertos.

Una vez aprobadas, las relaciones de puestos de trabajo extienden su efectividad durante largos periodos de años o de décadas, cuando la organización cuyos puestos de trabajo se habían inventariado entonces va mutando y, transcurrido un tiempo, se produce una distorsión evidente entre lo reflejado en la RPT y la realidad funcional que

¹⁹ Sobre estos instrumentos, por todos: M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, 12.ª ed., Tecnos, 2019.

debe atenderse. La quiebra entre organización formal y necesidades reales se va agrandando con el paso de los años, hasta transformarse en espectral. La enorme cesura entre relación (formal) de puestos de trabajo y realidad (material) de las funciones y tareas que se realizan en las Administraciones públicas se va haciendo cada vez más insostenible. El carácter estático de las relaciones de puestos de trabajo las convierte en un instrumento exclusivamente garantista de derechos retributivos y de determinadas condiciones de acceso, provisión y titulación de puestos a cubrir por los empleados públicos, pero, a su vez, representan un *obstáculo insalvable* para que las Administraciones públicas puedan adaptarse a las necesidades del momento y atender adecuadamente los servicios demandados por la ciudadanía. El EBEP en 2007 intentó flexibilizar algo sus contenidos (art. 74), pero eso apenas alivia el grueso del problema que representa el instrumento en sí.

Los empleados públicos tienen en las relaciones de puestos de trabajo un escudo formal extraordinario para «trabajar a reglamento» o, incluso, para obstaculizar fórmulas de flexibilización organizativas, con la rigidez que ello comporta. La asignación temporal de tareas, establecida en el art. 73.2 TREBEP, como medio de aliviar esas rigideces, apenas resuelve nada. Este modelo diseñado en 1984 y corregido en 2007 representa una muestra más de la configuración del Derecho de la Función Pública como una suerte de herramientas de garantía a favor de los empleados públicos ante la (presumible) actuación despótica (arbitraria) de la Administración. Así, la Administración siempre está bajo sospecha. Y los empleados públicos amparados en una pretendida posición de debilidad, solo en ciertos casos real. El Derecho de la organización administrativa cotiza a la baja. La eficacia administrativa y el servicio a la ciudadanía, aunque son las finalidades constitucionales o existenciales de las Administraciones públicas²⁰, se configuran como principios vicariales de una rancia configuración del Derecho administrativo exclusivamente en clave garantista y propia de un contexto de dictadura (que es cuando emergió con todo su vigor). A todo ello se le suma la *laboralización de facto del régimen estatutario mediante la negociación colectiva*, algo que ha implicado —como tantas veces he expuesto— la explosión de un empleo público bulímico en derechos y anoréxico en valores (u obligaciones). En ese contexto, la configuración actual de las relaciones de puestos de trabajo (y su errática e improcedente, en ocasiones, revisión jurisdiccional, que en algunas ocasiones penetra hasta las entretelas de la organización) está absolutamente obsoleta. Tales relaciones no son, en verdad, *instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo, sino de «congelación» de puestos de trabajo, lo que impide la imprescindible adaptabilidad continua de las organizaciones públicas y, más grave aún, las puede llegar a necrosar hasta límites insospechados*. Solo este dato ya explica perfectamente el carácter inservible de las relaciones de puestos de trabajo en el actual contexto.

Siempre se objetará a lo anterior que las relaciones de puestos de trabajo pueden modificarse. Y que así se hace normalmente. Sin embargo, en general, las modificaciones de

²⁰ Puestas de relieve en numerosas ocasiones, entre otros muchos, por el profesor L. PAREJO. *Vid.*, por ejemplo, su obra: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995.

las relaciones de puestos de trabajo son habitualmente meros ajustes puntuales sin apenas trascendencia organizativa. Dada la evolución de los acontecimientos y los cambios acelerados del entorno, las relaciones de puestos de trabajo se deberían elaborar de nuevo o modificar profundamente cada dos o tres años, como máximo. Si tenemos en cuenta el tiempo invertido en su elaboración, negociación y, en algunos casos, aprobación, ello significaría que las Administraciones públicas deberían estar constantemente en proceso de redefinición de las citadas relaciones. O en un círculo vicioso y permanente de negociación continua. Un escenario que se aproximaría, así, al paraíso para los sindicatos del sector público. Lo cual sencillamente es absurdo.

Por consiguiente, lo más adecuado en estos momentos es certificar la muerte súbita de las relaciones de puestos de trabajo, en cuanto instrumento inadecuado a todas luces para abordar las exigencias que las Administraciones públicas tienen y tendrán en un futuro inmediato, y cabe, así, proceder a crear normativamente instrumentos de ordenación de puestos de trabajo que sean mucho más flexibles, adaptativos y efectivos, sin menoscabo de las garantías que sean adecuadas a tales finalidades. No se me escapa que esta propuesta es una suerte de «revolución mental» en el ámbito de los recursos humanos o, peor aún, una auténtica bomba desde la (estrecha) perspectiva del sindicalismo público imperante. Tampoco se me escapa que una reforma de tal calado requiere modificar la normativa básica. El art. 74 TREBEP, a pesar de la flexibilización del contenido de las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares, mantiene incólume su rigidez organizativa y adaptativa. Por tanto, si se quiere una Administración pública eficaz que sirva realmente los intereses de la ciudadanía (al fin y a la postre los intereses generales), no hay otra opción que modificar radicalmente la configuración actual de las relaciones de puestos de trabajo.

También se objetará a lo anterior que, sin perjuicio de sus más de treinta y cinco años de vigencia, todavía hay innumerables administraciones locales que no tiene aprobadas relaciones de puestos de trabajo. Y así es, en efecto. Siguen funcionando por medio de catálogos de puestos de trabajo o por plantillas presupuestarias. Sinceramente, no sé qué es mejor o peor en estos momentos. Si las relaciones de puestos de trabajo están actualizadas y son flexibles («de nueva generación», que apenas hay algunas), siempre es más adecuado a la legalidad y probablemente más garantista disponer de ese instrumento de gestión. Pero si las relaciones están obsoletas, desfasadas o resultan inservibles, casi es mejor no tenerlas, pues pueden convertirse en un instrumento de gestión ineficiente y rígido, que dificulte o sencillamente impida una mínima asignación racional de los recursos humanos a las necesidades de una organización. Puede parecer una herejía organizativa y sobre todo normativa, pero aventurarse ahora a aprobar una relación de puestos de trabajo en una Administración pública que se limite a inventariar lo que se tiene y a valorar (siempre al alza) los puestos de trabajo, es una solución sin recorrido alguno. La crisis, además, parará en seco (como ya lo hizo durante los años 2010-2017) la elaboración y aprobación de nuevas relaciones de puestos de trabajo, por lo que los riesgos de necrosis organizativa se multiplicarán por los años que dure la crisis. O se opta por relaciones de puestos de trabajo de nueva generación (algo muy complejo en estos

momentos, por razones «culturales» y financieras), con pocos puestos de trabajo-tipo, polivalentes en buena medida, reconvertibles funcionalmente y con criterios de flexibilidad organizativa, o resulta mucho peor crear instrumentos de ordenación que encorseten más aún las posibilidades de rendimiento efectivo en las organizaciones públicas. El problema es las que ya están aprobadas, que permanecerán incólumes a la espera de que la situación financiera despeje.

Tampoco ayuda a esa requerida flexibilidad que nunca se cumple el hecho de que las relaciones de puestos de trabajo tengan, en algunos casos, un proceso de aprobación que sitúa tal trámite como competencia de un órgano asambleario, como es el pleno en los ayuntamientos de régimen común. La reforma de 2003, al incorporar el título XI a la LBRL, resituó adecuadamente esa competencia en la Junta de Gobierno, pues la naturaleza de tales relaciones de puestos de trabajo es claramente *ejecutiva*, más aún después de que, tras algunas vacilaciones, la jurisprudencia contencioso-administrativa concluyera que ya no tenía, ni siquiera a efectos de control jurisdiccional, la condición de disposición de carácter general. Dicho de otro modo, someter decisiones ejecutivas como la aprobación o modificación puntual de las relaciones de puestos de trabajo (que por su propia naturaleza deben quedar extramuros de la *deliberación política*) al pleno de una entidad local, representa, por un lado, alargar los procesos de aprobación y aplicación efectiva de esas relaciones de puestos de trabajo, así como, por otro, contaminar su elaboración y contenido, pues la necesidad del aval plenario y en sesiones públicas es el mejor altavoz para que los sindicatos obtengan incrementos retributivos a veces injustificados mediante el ejercicio de la presión política cruzada. Lo más razonable en estos momentos sería llevar a cabo una reforma puntual de la LBRL, encaminada a que, mientras no se sustituyera la relación de puestos de trabajo por otro instrumento de gestión mucho más flexible, al menos se atribuya la competencia de su aprobación en los municipios de régimen común al alcalde o persona en quien delegara tal competencia.

Oferta de empleo público

La oferta de empleo público es, asimismo, un instrumento de gestión de personal que tuvo su sentido en el momento en el que se implantó (1984), como un ensayo de racionalización y publicidad de las vacantes que las Administraciones públicas pretendían cubrir teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias y, por tanto, convocar a partir de esa difusión pública los distintos procesos selectivos. Se pretendían dos objetivos muy precisos: alinear las vacantes con los presupuestos, racionalizando su cobertura, y dotar de una publicidad adecuada a quienes pudieran ser hipotéticos candidatos. Sin embargo, la regulación de las ofertas de empleo público no fue la adecuada. En primer lugar, porque se ha convertido en un trámite formal que dilata los procesos de cobertura de vacantes. Tuvo sentido inicial dotar de publicidad a tal oferta de plazas, pero en la época de la transparencia en la que actualmente nos encontramos (aunque a veces no lo parezca), aquella herramienta de la oferta es más propia de la sociedad analógica que

de la digital. En vez de disponer de un sistema instantáneo o inmediato de provisión de vacantes, el modelo tradicional de OEP sigue acudiendo a *agruparlas todas en un solo acto y en un momento puntual que se anuda temporalmente como un trámite posterior a la aprobación de los presupuestos de cada entidad*. Y ello genera sus enormes debilidades operativas y funcionales.

Pero el factor más distorsionador de la oferta de empleo público es el temporal; esto es, la extensa pausa que se abre entre identificación de la necesidad y la cobertura efectiva de la plaza. Y esa fractura se observa desde distintos ángulos. Por un lado, la OEP tiene carácter anual. Y, por otro, su plazo de ejecución, que se puede extender a varios años, teniendo en cuenta que desde la aprobación de la oferta la ley prevé un periodo como máximo de tres años para realizar las correspondientes convocatorias. El carácter anual deriva de su estrecha conexión con los presupuestos y con las plazas vacantes consignadas en aquellos y en las respectivas plantillas. Pero una cosa (consignación presupuestaria) no conlleva inevitablemente a la otra (hacerlo todo de una vez). Mucho más razonable sería que, producida una vacante a lo largo del año, se pudiera proceder a su oferta y correspondiente convocatoria con carácter inmediato. Sin embargo, la normativa vigente no permite, en principio, que se aprueben ofertas semestrales, trimestrales o bimestrales, aunque cabría aprobar ofertas complementarias (algo que no es lo mismo). Sí que hay algunos marcos normativos en algunas Comunidades Autónomas y en determinadas instituciones que se han hecho eco de tal posibilidad²¹, previendo, siquiera sea de forma excepcional, realizar diferentes ofertas a lo largo del año. Sin embargo, el talón de Aquiles fundamental del diseño actual de las ofertas de empleo público es el relativo a la ejecución. La oferta de empleo público, en sí, no es más que un anuncio; aunque sea un requisito legal de obligado cumplimiento para, en el marco de ese instrumento, encastrar después las necesarias convocatorias de los procedimientos selectivos. La OEP es, en verdad, el pistoletazo de salida para que la Administración pública pueda cubrir sus necesidades de recursos humanos. Si bien cabe preguntarse, ¿es necesario en estos momentos articular los procesos selectivos a través de esta disfuncional herramienta?

En efecto, si algo quiebra la eficacia en la provisión de vacantes en las Administraciones públicas es el larguísimo espacio temporal que se sucede desde que las vacantes se reflejan presupuestariamente (o en la plantilla), pasando por la aprobación de la oferta de empleo público (que ha de ajustarse a los requerimientos establecidos por las limi-

²¹ Todo lo más en algunas leyes autonómicas se prevé, excepcionalmente, la aprobación de ofertas de empleo público de carácter específico o complementario. Pero, por exigencia de la normativa básica, la aprobación anual de la OEP es la regla. En todo caso, el fracaso de la OEP para cubrir las vacantes en los tiempos exigidos por el propio legislador (art. 10.4 TREBEP) se ha mostrado absolutamente inoperante cuando los contextos de crisis fiscal y de contención presupuestaria han congelado tales previsiones normativas y aplazado *sine die* la cobertura de las vacantes presupuestadas. Un ejemplo de ensayo de flexibilización del modelo citado (dado que su sistema de fuentes aplicable es distinto) lo tenemos en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Síndic de Greuges (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5796, de 14 de enero de 2011), cuyo art. 31.2 prevé que «para garantizar el funcionamiento adecuado de los servicios, se pueden aprobar sucesivas ofertas parciales de empleo público dentro del mismo ejercicio presupuestario».

taciones anuales derivadas de los Presupuestos Generales del Estado, particularmente a las tasas de reposición de efectivos), hasta que finalmente se convocan las plazas y, por último, se celebran los procesos selectivos, que muchas veces se prolongan varios meses, siempre que no se añadan cursos selectivos de formación, en cuyo caso el proceso selectivo se extiende durante años. En muchos casos, el periodo que va desde la identificación de la necesidad de cobertura de vacante hasta la provisión de la plaza por el funcionario seleccionado tras el nombramiento y adjudicación provisional o definitiva puede alargarse varios años (hay procesos que se tardan en ejecutar más de cuatro o cinco años), en particular en aquellos casos en que las convocatorias de los procesos selectivos se hacen agotando el máximo de tres años que prevé la ley²². Mientras tanto no cabe otra opción que, si la necesidad de su provisión apremia, proceder a la cobertura de tales plazas por medio de personal interino, con lo cual el sistema conduce directamente a la imposibilidad de adecuar necesidades de plantilla a cobertura con personal de nuevo ingreso o, en su defecto, a paliar tal necesidad por medio del siempre socorrido recurso a la cobertura temporal de tales puestos de trabajo, lo que siempre abre expectativas de una estabilización posterior, contaminando de paso la pureza de los procesos selectivos y condicionando la captación de talento joven.

En otros términos, es absolutamente imposible que este modelo de necesidad de vacante/oferta de empleo público/convocatoria de proceso selectivo/ejecución del proceso/ingreso de personal nuevo pueda funcionar razonablemente. El diseño institucional y temporal es absolutamente irreal. Ninguna empresa privada podría cubrir sus necesidades inmediatas de personal con semejante sistema. ¿Por qué, entonces, lo hace la Administración pública para satisfacer sus demandas de empleo público? ¿No hay otras alternativas que puedan subsanar esas carencias y apostar por un sistema eficiente, ágil y que dé respuesta en corto plazo a tales necesidades? La respuesta más cabal es que el modelo de OEP, en su diseño actual, viene hipotecado por las necesidades de la Administración General del Estado, que no son de puestos de trabajo o de plazas concretas, sino de vacantes presupuestarias de cuerpos o escalas, por lo que los ajustes entre necesidades y cobertura no son tan perentorios como los existentes en otras Administraciones públicas. En todo caso, el modelo existente denota el fracaso secular (pues se puede hablar ya en estos términos) a la hora de cuadrar de modo efectivo una necesidad detectada con la cobertura correspondiente en el mínimo plazo; esto es, la carencia absoluta de un sistema de previsión y de provisión de efectivos que sea racional y eficiente. Una debilidad institucional que alguien deberá corregir si la Administración pública pretende adaptarse a los retos del futuro.

²² No deja de ser sorprendente que en España no se haya planteado ninguna reflexión sobre la inadaptación de los actuales diseños de procesos selectivos y de «periodos de formación» (cuando existen) para hacer frente a las exigencias del momento. Consúltese, por ejemplo, el interesante *Rapport Thiriez. Mission Haute Fonction Publique*, enero 2020; donde se contienen interesantes propuestas de reforma de los sistemas de reclutamiento y formación de altos funcionarios (también locales). Un breve comentario a este Informe lo hice en <https://hayderecho.expansion.com/2020/02/26/la-institucion-de-la-alta-funcion-publica-como-politica-de-estado-reforma-en-francia-algunas-lecciones/>.

Cabe decir que alternativas sí que hay. Y, sin duda, una de ellas sería flexibilizar el sistema de oferta de empleo público, cuyo componente «analógico» choca con una Administración abierta en plena época de digitalización y transparencia, cuyas ofertas de empleo público (y sobre todo su cobertura efectiva) deberían ser en tiempo real (o en el mínimo tiempo posible); lo que conllevaría que las convocatorias fueran ejecutadas totalmente en un plazo máximo de seis meses, inclusive procurando que lo fueran en tres meses como media. Es absolutamente absurdo que entre la publicidad de la vacante y la convocatoria del proceso selectivo (que solo significa el arranque del proceso) puedan transcurrir hasta un máximo de tres años. No hay ninguna organización ni pública ni privada que pueda trabajar con esos escenarios. Si así lo hicieran, sus previsiones de efectivos serían sencillamente irreales. Y ello solo se puede alcanzar mediante la flexibilización del sistema de ofertas/convocatorias, pero asimismo a través necesariamente de profesionalizar los órganos de selección y agrupar efectivamente la realización de tales procesos en institutos u organismos especializados (de carácter público y/o concertado) que lleven a cabo tales procesos selectivos. Sin embargo, cabe constatar que algunas iniciativas de transformación gradual de las ofertas de empleo público en su formato de configuración actual se han esbozado como vías de solución en determinadas instituciones²³.

Planificación estratégica de recursos humanos

Si bien los tradicionales instrumentos de gestión como son las relaciones de puestos de trabajo y la oferta de empleo público han terminado por mostrar todas sus limitaciones en este contexto, menos fuerza ha adquirido aún la trascendente figura de la planificación estratégica de recursos humanos. En efecto, la reforma de la función pública de 1984 (Ley 30/1984) ni siquiera recogió tales instrumentos de planificación dentro de la batería de herramientas con las que se configuró entonces esa legislación básica en la materia. Hubo de esperarse hasta la crisis de 1992/1993 para que, por medio de la Ley 22/1993, se insertara una figura denominada «planes de empleo» (que tuvo una vida más bien poco saludable en lo que a su puesta en marcha implica) cuya finalidad principal era llevar a cabo procesos de racionalización de los recursos humanos en el sector público²⁴, como consecuencia de los efectos derivados de la crisis económica y del proceso

²³ Una iniciativa sugerente en esta línea es la propuesta por Osakidetza/Servicio Vasco de Salud, incorporada en su documento *Nuevo modelo de procesos de selección. 37 medidas en 5 ámbitos*, Vitoria-Gasteiz, 2019.

²⁴ El propio preámbulo de la Ley 22/1993 se hacía eco, si bien tímidamente, de cuál eran sus objetivos y los enmarcaba en un marco de crisis económica. A saber: *La actual situación económica demanda la adopción de medidas legislativas de diversa índole que coadyuven al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994. A este respecto, la Ley establece determinados estímulos fiscales, dota a las Administraciones Públicas de unos instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada reordenación del personal a su servicio [...]*. Más gráficas en este sentido fueron las intervenciones en el Congreso de los Diputados de los distintos representantes de los grupos parlamentarios, poniendo especial énfasis en que eran «medidas anticrisis».

de convergencia con la moneda única que, entonces, se estaba comenzando a impulsar (desde la cumbre de Maastricht). Se partía, por tanto, de la tesis de que los planes de empleo tenían objetivos de racionalización y, por tanto, de reasignación de efectivos o, en su caso, de adopción de otras medidas. No obstante, se trataba de una *planificación defensiva* o, si se prefiere, *anticrisis*.

No se aprobó, por tanto, un marco normativo de planificación estratégica general, sino una herramienta volcada, preferentemente, a aportar soluciones institucionales para racionalizar y reasignar recursos humanos en un contexto de crisis fiscal. Cabía, no obstante, darle otra orientación. Y eso es lo que, al fin y a la postre, persiguió el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que redefinió esos «planes de empleo anticrisis» y les pretendió dar una pátina de normalidad institucional, algo que en sí mismo no se derivaba totalmente de la redacción dada al art. 18 de la Ley 30/1984, por medio de la reforma de la Ley 22/1993. Aunque la doctrina, concretamente Alberto PALOMAR, destacó tempranamente la importancia que la planificación estratégica en la gestión de los recursos humanos en el sector público, sobre todo a partir de la regulación reglamentaria antes citada²⁵.

Hubo que esperar, sin embargo, a la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 para que la planificación de recursos humanos adquiriera plena carta de naturaleza en el empleo público. Con carácter previo, el Informe de la Comisión de Expertos 2005 («Informe Sánchez Morón», dado que fue este profesor quien presidió tal Comisión)²⁶ puso correctamente el foco en la carencia inexcusable de herramientas de planificación estratégica en el arsenal que los responsables de recursos humanos podían desarrollar. En efecto, allí, entre otras cosas, se afirmó de modo contundente lo siguiente: «Ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla». También se hizo eco el Informe de las carencias expuestas: «La legislación sobre empleo público [...] debe proveer a las Administraciones y a sus gestores de ciertos instrumentos o herramientas generales y posibilitar la planificación de recursos humanos». De lo que fácilmente se derivaba, que, «por lo que se refiere a la planificación, su regulación es reciente y limitada».

El Informe, asimismo, hacía hincapié una y otra vez en la conexión entre planificación y gestión eficiente de los recursos humanos: «Cualquier Administración que aspire a prestar con eficacia y eficiencia servicios de elevada calidad precisa de estos instrumentos de ordenación y gestión de recursos humanos o de otros semejantes [...] Ante todo nos parece necesario que se introduzca y se consolide como método la planificación de recursos humanos, (y que) se pongan en marcha mecanismos de programación para

²⁵ A. PALOMAR, *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, 1997.

²⁶ *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, INAP-Goberna, Madrid, 2005, pp. 75 y ss. Las citas que a continuación se detallan se contienen en esas páginas.

optimizar el volumen y distribución del personal». También se recordaba la estrecha relación existente entre necesidades del personal y los criterios de política económica, pero en ningún momento se deslizaba que la política de recursos humanos solo se hiciera a través de la ortodoxia presupuestaria, algo que fue lo que sucedió tras la crisis de 2008. En todo caso, la planificación estratégica de recursos humanos se tornaba una exigencia central para evitar la temporalidad en el empleo público y, por tanto, el crecimiento desordenado de esa temporalidad, pues uno de sus objetivos era «combatir las repentinas carencias de empleados de carácter fijo para funciones determinadas, que es una de las causas esenciales del incremento de la temporalidad en el empleo público». Hay que dejar constancia, en honor a la verdad, que el Informe de 2005 se redactó en un momento en el que no se vislumbraba la crisis económica, una época de bonanza en la que obviamente no formaba parte de la agenda política del momento la contención presupuestaria, por lo que se abogó por el impulso de algunas propuestas que sí tenían impactos presupuestarios, directos o indirectos (amplio catálogo de derechos de los empleados públicos, carrera profesional, etc.).

En cualquier caso, el Informe abogaba claramente por la implantación «indicativa» de las medidas que proponía (una manifestación más de la impronta del principio dispositivo en la normativa básica del EBEP, tal como lo definió certeramente en su día el profesor CASTILLO BLANCO)²⁷, dejando, por tanto, que cada administración pública concretara qué tipo de planificación aplicaba en cada caso y qué medidas se debían incorporar. Ello tenía su lógica, dado que la planificación estratégica es un instrumento de gestión que engarza de modo diáfano con las potestades de organización de cada nivel de gobierno. Pero una regulación tan abierta, como es la que finalmente estableció el art. 69 del EBEP, conllevó que la inmensa mayoría de las Administraciones públicas (y particularmente las locales) desoyeran los cantos del legislador básico para incorporar tales instrumentos de planificación estratégica o planes de ordenación de recursos humanos en sus propias organizaciones. A pesar de los serios intentos de difusión de la importancia que tiene la confección de tales planes en el diseño de las políticas de recursos humanos como los realizados particularmente por Javier CUENCA, también en las Administraciones locales, lo cierto es que su uso no ha pasado de ser meramente anecdótico o, lo que es peor, en algunos casos se han utilizado groseramente tales planes para vestir indemnizaciones, premios o conquistas sindicales (por ejemplo en materia de jubilación anticipada voluntaria) que, con la apariencia formal de racionalización de plantillas, basadas en un discutible uso y vigencia de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 30/1984, han pervertido de raíz la finalidad y sentido de la planificación estratégica en las Administraciones públicas²⁸.

²⁷ F. CASTILLO BLANCO, «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en VV.AA., *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, IAAP, 2009, pp. 247 y ss.

²⁸ *Vid.*, al respecto, las SSTS 1062/2018 y 347/2019. Aunque tales sentencias tienen por objeto la nulidad de tales «premios» (en cuanto gratificaciones retributivas no amparadas por la legislación local) recogidos en acuerdos sindicales y no propiamente en planes de recursos humanos. Pero, por mucho que formalmente se

VIII. LA IMPOTENCIA PLANIFICADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU ESCASA PROYECCIÓN SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS

Por tanto, la regulación establecida finalmente en el art. 69 del actual TREBEP se adecua fielmente a las premisas que determinó el citado Informe de la Comisión de Expertos («Informe Sánchez Morón»). Y, por consiguiente, tras fijar la importancia que tiene la planificación estratégica (una herramienta hasta entonces prácticamente inédita en las Administraciones públicas, salvo la regulación de la Ley 22/1993), el TREBEP establecía una serie de medidas, puramente indicativas, que podían incorporarse en los diferentes planes que aprobasen las distintas Administraciones públicas.

Lo cierto es que, pese a la trascendencia que la planificación estratégica de recursos humanos parecía tener en la propia legislación, la realidad práctica caminó por otros derroteros. Y, tal vez, en ese descarrilamiento del instrumento de ordenación de recursos humanos intervino la entrada en acción de la crisis económica, muy poco después de la entrada en vigor del EBEP. En efecto, tras 2008 irrumpe una recesión económica de dimensiones importantísimas que conducirá a una larga noche de crisis fiscal y, por consiguiente, a la adopción a partir de 2010 de medidas intensas de contención presupuestaria del gasto público, que se acentuarán en 2012 (así como en años sucesivos) y que, con ligeros retoques de relativa y gradual apertura, se mantendrán prácticamente hasta los presupuestos generales del Estado para 2017. Fueron, por tanto, ocho años de contención presupuestaria que tendrán serios y graves efectos sobre la función pública. El ajuste, esa vez, devoró por completo a la planificación de recursos humanos, que se vio así aplazada *sine die*.

Cuando la salida de la crisis comenzaba a vislumbrarse, y se estaba produciendo un relativo (y todavía tímido) relajamiento presupuestario (durante los ejercicios 2017 y 2018), a pesar de que durante 2019 y 2020 no ha habido aprobación de presupuestos estatales dada la situación de inestabilidad política existente, ha estallado de lleno la crisis del COVID-19 (marzo de 2020), cuyos efectos están aún por determinar. Lo realmente importante es que con un marco normativo regulador de la función pública absolutamente inadecuado para afrontar el relanzamiento económico, esta debilidad estructural congénita de la institución se acrecienta tras la crisis derivada de la pandemia, donde el marco normativo citado ha dado muestras más que evidentes de total agotamiento y carencia de elementos ni siquiera mínimamente útiles para poder encarar las medidas inmediatas que el país necesitaba (por ejemplo, en materia de tiempo de trabajo, teletrabajo, reasignación de efectivos, etc.).

Lo cierto es que, antes de la crisis, teníamos escrito que, para encarar los enormes desafíos a los que se enfrentaba lo público, era absolutamente imprescindible *pensar es-*

pretenda justificar la diferencia, materialmente no existe ninguna. Y tal doctrina del Tribunal Supremo podría ser aplicada igualmente a indemnizaciones de ese mismo carácter (por ejemplo, jubilaciones anticipadas) aplicadas a funcionarios.

tratégicamente el futuro del empleo público y preparar adecuadamente los impactos mediatos e inmediatos que sobre la Administración pública se iban a producir como consecuencia de una conjunción de una serie de factores. A saber: la jubilación en masa de una parte relevante del empleo público, la necesidad de llevar a cabo el relevo generacional y, en fin, la imperiosa exigencia de acompañar esos procesos con las consecuencias derivadas de la revolución tecnológica. En ese complejo contexto donde convergían tales factores, la planificación estratégica se debía convertir, así, en una herramienta imprescindible para hacer frente a tales desafíos, que eran enormes; puesto que lo contrario podría conducir a la descapitalización absoluta de la Administración pública y a certificar su inevitable obsolescencia para hacer frente a los importantes retos a los que se debía enfrentar el sector público en los próximos diez años.

Partíamos, como seguimos partiendo ahora, de un abandono o escaso uso de las herramientas de planificación de recursos humanos por las distintas Administraciones públicas, de los aún vigentes condicionamientos presupuestarios (tasas de reposición de efectivos que, si bien relajadas en muchos ámbitos sectoriales, todavía se mantenían en otros), de una mirada política demasiado cortoplacista y, asimismo, de unas unidades de recursos humanos que se habían especializado en mantener con vida al paciente (empleo público), aunque fuera con sus constantes vitales al mínimo, habiéndose especializado en *gestión de la contingencia*, sin haber dedicado ningún recurso apenas a la planificación o a la organización del empleo público, como tampoco a las políticas de gestión de los recursos humanos (selección, carrera profesional, evaluación del desempeño, etc.). La mirada estratégica de los recursos humanos en las Administraciones públicas era, en fin, prácticamente inexistente. Con vista nublada o simplemente ciegas, las entidades públicas apenas veían más allá de sus narices inmediatas. Y ello solo podía tener efectos letales.

Unido a todo ello se disponía de un cuadro normativo regulador del empleo público totalmente inadaptado para llevar a cabo procesos de reforma o transformación mínimamente serios, pues realmente se trataba de aplicar a una realidad nueva una legislación obsoleta, dictada con innumerables remedos (de ida y vuelta) antes y durante la etapa de la crisis fiscal, así como elaborada en otros contextos muy diferentes al que a partir de entonces se debían afrontar. Así, no deja de ser paradójico que han transcurrido quince años sin que en España se haya llevado a cabo una reflexión sobre el empleo público (la última que se hizo fue el Informe de la Comisión de Expertos de 2005), cuando el entorno en el que se mueve esa institución ha variado radicalmente desde entonces. La situación es muy distinta a la existente en otras democracias avanzadas, donde su Administración y función pública es objeto de permanente reflexión y de propuestas de medidas para mejorarla.

Lo mismo pasa con el ámbito normativo. El EBEP, que parecía inaugurar una nueva época, nació en el peor momento. Poco después de su entrada en vigor estalló la crisis de 2008. Su desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas ha sido desigual y nada innovador, manteniendo en grandes líneas los sistemas burocráticos más bien ineficien-

tes que pervivían desde décadas (donde se trasladó, en un claro ensayo de isomorfismo institucional, aunque con algunos matices, el modelo estatal de cuerpos y escalas), quedando aún un buen número de Comunidades Autónomas que ni siquiera han aprobado una Ley de función pública o de empleo público en desarrollo del EBEP. En todo caso, los cuatro pilares de transformación del empleo público por los que abogaba el EBEP (dirección pública profesional, evaluación del desempeño, carrera profesional y código ético o integridad de la función pública), han quedado sin implantar o, cuando se ha hecho, se han desfigurado en toda su savia innovadora hasta transformarlos en instrumentos burocráticos nada eficientes o de igualitarismo sindical en su aplicación, que en nada gestiona la diferencia y, por tanto, son de absoluta inutilidad. El TREBEP de 2015 (Real Decreto Legislativo 5/2015), con las modificaciones que se le han ido adhiriendo posteriormente, solo ha terminando engordando los ya numerosos derechos de un empleo público, empujados por un apetito sindical sin medida. En este contexto, sirve para poco una herramienta como la de planificación, y menos en la situación actual. El verbo planificar no se conjuga políticamente y tampoco lo necesario por los gestores de recursos humanos. Apenas forma parte del vocabulario de herramientas de gestión, lo cual ya nos dice mucho de las carencias del modelo actual. Gestionar personas en el sector público se ha convertido (casi) exclusivamente en gestionar permisos, licencias, vacaciones, prestaciones sociales, tramos de carrera profesional automáticos (cuando los hay) y sobre todo pagar mensualmente las nóminas, aderezado todo ello con el nombramiento de interinos para cubrir las vacantes y, todo lo más, estabilizarlos si el tiempo y las circunstancias acompañan. Lo demás, planificación incluida, no son instrumentos que se utilicen, al menos generalmente. Los resultados están a la vista, y no hay que ser un incisivo analista para identificarlos.

Esa situación general se complica sobremanera en el ámbito local de gobierno. La geometría variable de la realidad local aconseja diseccionar varios planos de análisis. En todo caso, el marco normativo común local (salvo algunas escasas singularidades en el caso de los municipios de gran población) es sencillamente desolador. La LBRL de 1985 ha tenido innumerables reformas, pero en el ámbito de organización y empleo público han sido las de 2003 y 2013 las más relevantes. La última de ellas ha debilitado las infraestructuras organizativas municipales hasta límites insospechables. Si el marco normativo general no ayuda nada, el local menos. Así no cabe extrañarse que se hayan producido pronunciamientos jurisdiccionales, incluso del propio Tribunal Supremo, que han rayado el puro disparate (por ejemplo, en materia de policías locales interinos o de directivos públicos en las diputaciones provinciales)²⁹. No cabe duda que la normativa a aplicar era mala, lo que exigía fineza jurídica para no crear males mayores de los que se pretendían corregir. Sin embargo, la tarea interpretativa de los tribunales de justicia ha fallado con estrépito, al menos se han producido algunas «salidas de pata de banco», que se han debido corregir (en un caso) por el Tribunal Constitucional (STC sobre

²⁹ *Vid.* concretamente: STS 828/2019 (sobre policías locales interinos) y STS 1829, de 17 de diciembre (sobre personal directivo de diputaciones provinciales).

policías locales)³⁰, pero otras quedan pendientes de si habrá «doble vuelta» (casación objetiva) para sentar jurisprudencia (directivos locales). Realmente, con ese contexto normativo obtuso e inadaptado, así como con una oscilante y a veces errónea visión jurisprudencial, gestionar recursos humanos en el sector público local se convierte en una tarea hercúlea. Y si a ello añadimos las incógnitas abiertas con el personal funcionario interino de larga duración tras la STJUE de 19 de marzo de 2020³¹, o el paternalismo rancio y descontextualizado de una jurisdicción social que alegremente está endosando a los presupuestos públicos innumerables medidas, algunas torpemente adoptadas, por los poderes públicos, tenemos ya descrito el cuadro de complejidad en el que se pretende mover un servicio civil que resulta más endogámico, escasamente efectivo, en absoluto innovador y que, dada su perspectiva cada vez más endogámica, mira menos (o nada) por el interés ciudadano.

IX. LA POSIBLE SALIDA DEL TÚNEL SE TAPONA: LA CRISIS DEL COVID-19

No cabe duda que la salida de ese túnel en el que se ha metido al empleo público solo la puede encontrar quien ha contribuido a su perforación con su desidia: el legislador. O, dicho de otro modo, la política. También la responsabilidad se extiende a los Ejecutivos, que han sacado de la agenda política todo lo concerniente a la función pública. Ciertamente, si se ha metido al empleo público en semejante situación ha sido también porque el sindicalismo del sector público ha empujado en esa dirección, con el plácet de un empleador débil, como expresó en su día Francisco LONGO. Y sacarlo de ese foso no será sencillo. Primero, requiere visión política; segundo, pragmatismo sindical, y tercero, tesón o coraje. Ninguna de las tres exigencias parece cumplirse hoy en día. Si la crisis del COVID-19 no reactiva al menos alguna de ellas, podemos extender el certificado de defunción, por inservible, del empleo público del futuro. Lo cierto es que la clave de la transformación de la función pública la tiene la propia política. Nadie más. Si ella no es consciente de que su propia impotencia deriva también de la carencia de un brazo ejecutivo eficaz y eficiente, poco se podrá hacer. Las leyes, en todo caso, no suelen arreglar mucho las cosas por estos pagos, ya que se desvirtúan en sus mandatos a velocidad del rayo (más aún si tratan relaciones de empleo público).

Es cierto también que ese nuevo escenario que se dibujaba en el horizonte mediano, antes de la crisis del COVID-19, mostraba ya un empleo público con unas carencias notables también en dos ámbitos. El primero de ellos era la *política formativa*. No cabe duda

³⁰ Vid. STC 106/2019, de 19 de noviembre. Un comentario de urgencia a esta sentencia que hice en su momento se puede consultar en el siguiente enlace <https://hayderecho.expansion.com/2019/09/29/las-aguas-vuelven-a-su-cauce-funcionarios-interinos-y-policia-local-reflexiones-de-urgencia-sobre-la-stc-de-19-ix-2019/>.

³¹ Vid. el comentario suscrito con el profesor J. M. MAJÓS en la web *La Mirada Institucional*: «El TJUE y los interinos de larga duración» (<https://rafaeljimenezasensio.com/2020/03/19/el-tjue-y-los-interinos-de-larga-duracion/>).

que la formación de empleados públicos seguía cortada por un patrón tradicional, y representaba un ejemplo más de inadaptación a un entorno cada vez más exigente. Dejando de lado las cuestiones vinculadas con las salidas por jubilación y el relevo generacional, era obvio que la revolución tecnológica implicaba modificar radicalmente el modelo de formación existente, debiendo poner el foco en el *aprendizaje permanente o en el autoaprendizaje*, pero también en la adaptación imprescindible de aquellos empleados públicos cuyas tareas convencionales de sus puestos de trabajo se vieran afectadas por transformaciones digitales o procesos de automatización (no digamos nada, por la inteligencia artificial), a las que solo procesos de formación intensivos podrían dar alguna respuesta antes de tener que dejar a las personas (empleados públicos) en vía muerta o, en su caso, prescindir de sus servicios. El reto que se adivinaba era mayúsculo. Y así seguirá siendo, con las limitaciones importantísimas de un contexto de contención del gasto público que siempre busca como chivo expiatorio los programas de formación (algo que ya están haciendo a primeros de abril de 2020 algunas Administraciones públicas), con la finalidad de drenar recursos públicos y transferirlos a otras partidas de gasto. La gestión financiera de una monumental crisis como la que se avecina produce esos y otros desajustes. Y los que se verán (afectaciones a las retribuciones, condiciones de trabajo, amortizaciones de plazas, etc.). De confirmarse, el balance puede ser asimismo demoledor. Además, la etapa post-COVID, con todas sus incertidumbres, plantea abiertamente el cambio de modelo presencial de formación por modalidades virtuales, con todo lo que ello implica.

El segundo ámbito de carencia viene representado por la necesidad objetiva de reforzar las unidades de recursos humanos de las Administraciones públicas, que durante estos últimos años han estado focalizadas en una gestión presupuestaria del empleo público, sin aportar visión estratégica ni hacer uso de políticas de gestión de personas que añadieran valor (planificación estratégica, selección de talento, implantación de un sistema de evaluación del desempeño o de sistemas de carrera profesional objetivos, así como de marcos de integridad institucional en el empleo público). Reconfigurar esas unidades de recursos humanos mediante el refuerzo de sus capacidades técnicas y su reorientación de objetivos se torna una necesidad imprescindible. Pero más aún lo es tener en cuenta que determinadas organizaciones públicas de reducidas dimensiones (por ejemplo, municipios de baja población y recursos limitados, así como baja capacidad de gestión) no pueden objetivamente desarrollar unas políticas de gestión de personas que sean mínimamente eficientes, como así se constata en innumerables situaciones lastradas por prácticas de clientelismo o de presiones políticas o sindicales, debido a la excesiva cercanía a los problemas. Hay que arbitrar, por tanto, medidas efectivas para que se construyan *sistemas de gestión de recursos humanos (incluso de back office) compartidos* mediante distintas fórmulas institucionales (tales como encomiendas de gestión a diputaciones provinciales, mancomunidades, consorcios, etc.). Pero, si ello no fuera factible, al margen de si tocar o no el eterno problema (más bien, avispero) de la *planta municipal* o de la pervivencia de las diputaciones provinciales, habría incluso que reordenar normativamente el ejercicio de esas atribuciones, vedando a determinados municipios que no cumplieran una serie de requisitos (de población, recursos y garantías

de imparcialidad) que puedan, por ejemplo, llevar a cabo por sí mismos la ejecución de procesos selectivos o la provisión de puestos de trabajo. Es un tema muy sensible, pero las garantías constitucionales de acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, así como la eficiencia del sistema con la finalidad de mejorar los resultados de la gestión de personal, ganarían varios enteros con algunas de esas adecuaciones institucionales o funcionales, aunque la autonomía municipal se ajustara en este caso en su efectividad y alcance al cumplimiento de una serie de estándares en términos de buen rendimiento constitucional e institucional de sus propias atribuciones³².

En todo caso, la crisis derivada del COVID-19 pondrá en tela de juicio también la viabilidad inmediata de tales soluciones. Muy probablemente, el personal técnico de recursos humanos en las organizaciones públicas vuelva a abrir la sombría página de las medidas de recorte y gestión de crisis como consecuencia de las más que previsibles medidas de contención presupuestaria que se impondrán, al menos, durante los ejercicios 2020 y 2021. Se desempolvarán las recetas, libros y trabajos que marcaron la hoja de ruta durante los oscuros años que sucedieron a la crisis de 2020. Se puede afirmar, sin riesgo a equivocarse, que el mandato 2019-2023 estará absolutamente marcado por fortísimas tensiones presupuestarias y por las correlativas medidas de ajuste que las acompañarán, que harán prácticamente inviable poner la mirada en la mejora o fortalecimiento de las unidades de recursos humanos y en su propia capacitación técnica o en su especialización profesional hacia terrenos más estratégicos.

Ello no quiere decir que no sea absolutamente imprescindible hacerlo. Pero hay que ser conscientes de que la prioridad política pondrá el foco en lo inmediato. Sería razonable que, como he defendido en otro texto dirigido precisamente a ayuntamientos, la mirada estratégica se impusiera, y que, de acuerdo con la guía que ofrece la Agenda 2030³³, se inviertan energías políticas suficientes en el fortalecimiento institucional (Objetivo de desarrollo sostenible 16), uno de cuyos componentes sustantivos es la mejora de la gobernanza interna a través de una política efectiva de los recursos humanos.

En cualquier caso, difícilmente se podrá acometer un relevo generacional de tanta magnitud, así como los retos que se abren con la revolución tecnológica, sin una planificación estratégica y sin disponer previamente de un análisis de necesidades derivado de la demanda ciudadana, que nos identifiquen los perfiles de empleos que requerirá el nuevo contexto y, asimismo, qué empleos (o puestos de trabajo) quedarán afectados en

³² Como se habrá podido comprobar, no soy muy amigo de traer a colación pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional sobre el ámbito local de gobierno, pues normalmente resuelven casos concretos con la mirada histórica y jurídica del momento en el que se dictan (por cierto, en la mayor parte de las veces, salvo excepciones, con una pobreza argumental injustificable en relación a lo que es el papel institucional del gobierno local). No obstante, la STC 41/2016 (FJ 6.º), en un *obiter dicta* parece admitir que el legislador básico pueda adoptar criterios generales de carácter objetivo para imponer modificaciones de la planta local. Veremos si esa idea vuelve a primer plano en los próximos meses. Nada se puede descartar, cuando una crisis de las magnitudes como la actual sacude las instituciones públicas y, sobre todo, sus presupuestos.

³³ «Agenda 2030: Fortalecimiento Institucional (Objetivo de Desarrollo Sostenible 16)», *Fundación Kaleidos*, 2020 (pendiente de publicación).

sus tareas básicas y, en consecuencia, cuáles deberán ser amortizados o eliminadas algunas de sus dotaciones, o, en su caso, qué otros habrán de ser objeto de transformación funcional para definir cuáles son esas nuevas competencias que se deben acreditar para su correcto desarrollo.

No cabe duda de que las Administraciones públicas necesitarán iniciar imperiosamente un proceso de tecnificación, en especial en ámbitos o esferas funcionales en las que hoy en día carecen de perfiles efectivos. Hay, en efecto, un sobredimensionamiento en las organizaciones públicas de perfiles profesionales propios de tareas mecánicas o rutinarias y con un bajo componente de tecnificación efectiva, aunque en no pocas ocasiones estén cubiertas tales plazas por funcionarios procedentes de los subgrupos de clasificación A1 y A2. La Administración del futuro demandará menos tramitadores, pues estas tareas en su mayor parte se automatizarán, y más perfiles complementarios a las máquinas ya sea en el ámbito estrictamente tecnológico (ingenieros, analistas de datos, informáticos, técnicos de automatización, matemáticos, etc.) o ya sea en el desarrollo de tareas cognitivas especializadas o relacionales que las máquinas no podrán llevar a cabo (dirección, pensamiento crítico, concepción compleja, asistencia a personas, etc.)³⁴. También sin duda cotizarán al alza las actividades que impliquen servicios directos a personas o las de carácter directivo. La tensión entre sustitución/complementariedad, muy bien descrita por Alejandro M. HIDALGO, será perfectamente aplicable a muchas esferas del empleo público: habrá puestos de trabajo que se quedarán vacíos de tareas, mientras que otros redefinirán las suyas, y, en fin, aparecerán nuevas necesidades de perfiles profesionales que la Administración pública, más temprano que tarde, requerirá satisfacer.

Hasta la fecha, muy pocas Administraciones públicas habían iniciado la senda de afrontar este nuevo escenario con medidas de diagnóstico y de planificación. Daba la impresión de que, poco a poco, esas organizaciones, por lo común muy inerciales y perezosas al cambio, se iban despertando, y que gradualmente se tomaba conciencia de la necesidad de adoptar medidas estratégicas y de prospectiva que fueran en esa dirección. Empezó el Gobierno Vasco en 2015 con un interesante «Plan de Empleo» (probablemente la denominación no fue su mejor acierto) donde llevó a cabo un completo y exhaustivo análisis de tendencia de la evolución de las plantillas de la Administración General durante los próximos años (hasta 2030-2033). Algunas otras Administraciones públicas continuaron esa estela (la Administración Pública de la Generalitat de la Comunidad Valenciana; la propia Administración General del Estado; etc.). Pero, cuando se inaugura el año 2020, esa línea de trabajo (con la lentitud propia de la Administración pública) estaba aún dando sus primeros pasos. Por ejemplo, en el ámbito local de gobierno, los estudios existentes de evolución de plantilla han sido muy escasos y menos aún los análisis de prospectiva (algunas iniciativas se han emprendido en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

³⁴ Vid., al respecto, *50 estrategias para 2050. El trabajo y la revolución digital en España*, Fundación Telefónica/Prospektiker, 2018.

La pregunta que cabe hacerse es si la irrupción en escena del COVID-19 no altera también este panorama. A mi juicio, cabe decir que no. Es más, resulta imprescindible en estos momentos ser conscientes de que la realidad demográfica en la que se mueve la Administración pública es sencillamente inapelable. Las salidas por jubilación se van a multiplicar en los próximos años y las necesidades objetivas de reposición de efectivos (por mucho que se pretenda utilizar interesada o torticeramente la crisis fiscal para reducir plantillas o llevar a cabo amortizaciones en masa que alivien las necesidades presupuestarias) seguirán produciéndose. La revolución tecnológica no solo mantendrá su ritmo frenético de implantación (que se dispara exponencialmente cada año que pasa), sino que, debido a las consecuencias de alejamiento físico que la pandemia representa, la digitalización o las relaciones virtuales (no físicas) incrementarán cada vez más su paradójica «presencia», también en las Administraciones públicas, creando, sin apenas darnos cuenta, hábitos nuevos de relación. En efecto, no cabe duda que ese triunfo, siquiera sea transitorio, de lo virtual frente a lo físico o de lo telemático frente a lo presencial, tendrá enormes efectos sobre la organización del trabajo y, por añadidura, sobre el propio empleo, del que no quedará fuera el sector público. Por tanto, no cabe obviar que la combinación entre revolución tecnológica con crisis del COVID-19 comportará, sin duda, una potencial destrucción de empleos como consecuencia de la digitalización intensiva y de la apuesta (en mayor o menor escala) por la automatización. Al menos esta es una hipótesis de trabajo fiable, que no conviene echar en saco roto en lo que a la Administración pública respecta.

X. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO CONSECUENCIA DE LAS JUBILACIONES INTENSIVAS, DEL RELEVO GENERACIONAL Y DEL CONTEXTO DE REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. SU ENCUADRE EN UN MARCO DE CRISIS FISCAL

Si ya las dificultades para articular una política de gestión o transferencia del conocimiento en las Administraciones públicas son enormes, debido a su particular contexto organizativo, fáctico (como ya hemos visto) y cultural, pero especialmente normativo, mucho más lo son cuando se trata de enfrentarse a una salida masiva de personas vía jubilación legal (cuando no voluntaria) y un relevo generacional también intensivo. Pero, si a ello unimos el cuadro de la aún incipiente revolución tecnológica, el escenario resultante se complica sobremedida. Y el ingrediente que tal vez convertirá la situación actual en panorama diabólico es, sin duda, la confluencia en estos momentos de una crisis fiscal que, como mínimo, se prolongará algunos años. El Fondo Monetario Internacional pronostica una caída del PIB en el primer semestre de 2020 de más de 8 puntos, lo que resultan ser peores indicadores de los que se dieron en la crisis de 2008 a lo largo de varios años.

Cuando esto se escribe, aún no hay un criterio experto asentado sobre el tipo de crisis económica al que nos enfrentamos y las consecuencias que ella tendrá sobre la

economía (aunque todas las hipótesis de trabajo son malas o muy malas), limitándose el consenso a que será una crisis de caída profunda, entre el 6-10 por 100 del PIB en 2020 (incluso hay quienes vaticinan que la caída será más profunda), y que requerirá para afrontarla de inmediato un endeudamiento que puede alcanzar el 110-120 por 100 del PIB, con unas subidas correlativas del déficit público que se puede disparar hasta cifras desconocidas en los últimos años (se barajan cifras estratosféricas de un 15-16 por 100 del PIB).

A partir de estos consensos frágiles, las diferencias se acrecientan. Hay quienes estiman que puede ser una crisis «V», mientras que hay otros que opinan que será tipo «U», incluso que en algunos sectores (como el turismo) se sugiere que la crisis puede representarse por una «L». Sea cual fuere el resultado final, lo que resulta obvio es que será una crisis económica que dejará las arcas públicas exhaustas, con un empobrecimiento colectivo espectacular y un crecimiento del desempleo también en desorbitado (por encima del 20 por 100 de la población activa), al margen de la desaparición de parte de la actividad empresarial y un esponjamiento del denso tejido de pymes y autónomos que sostienen buena parte de la economía española. La digitalización intensiva y la automatización serán, tal como decíamos, las respuestas más inmediatas a este escenario ciertamente sombrío, lo que paradójicamente comportará asimismo pérdidas de empleos netos. La crisis castigará, por tanto, a tres fuentes principales de empleo y recursos que mueven la economía española: turismo, construcción y servicios.

En ese contexto, los impactos sobre las Administraciones públicas son obvios, algunos directos y otros indirectos. Los impactos directos tienen que ver con dos premisas. El hundimiento de la economía comporta inevitablemente caída en picado de ingresos fiscales, por lo que la fuente de financiación principal del sector público en este contexto es el endeudamiento. En esto España no será una excepción, la única singularidad consistirá en que, dada su dependencia económica de tales sectores críticos y dado también el previsible incremento desbordado del desempleo, los desajustes en nuestro caso serán muy superiores a los de otras economías. Y, por tanto, a la caída de ingresos se le debe sumar cómo atender esas necesidades sociales (empobrecimiento de la población) que tienen su origen en el hundimiento (total o parcial) de sectores económicos, el crecimiento del desempleo o las innumerables demandas que deberán atenderse en los próximos años en muy diferentes frentes.

En ese complejo escenario es en el que hay que encuadrar esas jubilaciones masivas (que durante la década de 2020 se irán produciendo), así como el pretendido relevo generacional que se deberá (o se debería) llevar a cabo. Bien es cierto que, como se viene insistiendo en estas páginas, se correrán dos riesgos. El primero de ellos es el más evidente: que las necesidades inaplazables de recursos financieros conlleven un desplazamiento claro de prioridades políticas que, marcadas por el retorno a una ortodoxia presupuestaria, suponga amortizaciones en masa de las vacantes producidas en las organizaciones públicas en los próximos años (al menos, en los dos o tres ejercicios presupuestarios venideros). Si fuera un corto espacio temporal, la cuestión podría tener remedio gradual.

Pero se corre el riesgo evidente de que la *entropía* derivada del complejo contexto se apropie de la agenda política, quebrando la racionalidad y sobre todo la visión estratégica. Dicho de otro modo, que la precipitación por la búsqueda de soluciones (falsamente) inmediatas gane la batalla a la previsión, a la planificación y a la racionalidad. Es un escenario que no puede descartarse. En ese caso, el empleo público saldrá de esta crisis (sea en «V», «U» o «L») más devastado aún de lo que está y con un sinfín de problemas no solo no resueltos, sino incrementados.

También se corre el riesgo, en nada despreciable, de que, frente a los inevitables e inaplazables requerimientos tecnológicos y la inexistencia de personal propio que pueda asumir esas tareas, las Administraciones públicas se echen de brazos abiertos al mercado y contraten toda esa actividad creciente y estratégica mediante servicios externos. La dependencia tecnológica del sector público será, por tanto, absoluta, si esto se produjera. Un escenario que, cualquier analista del sector público, sabe que se puede materializar perfectamente, más aún tras la crisis del COVID-19. Ante la imposibilidad material de incorporar talento tecnológico a las Administraciones públicas, fruto de la más que previsible ortodoxia presupuestaria que, con mayor o menor intensidad, se terminará imponiendo, no cabe duda que se buscará la prestación de tales servicios mediante la contratación pública, haciendo aún más dependiente al sector público de la tecnología privada. No obstante, dadas las restricciones presupuestarias que habrá a partir de ahora, hasta esta vía de «externalización de los servicios tecnológicos» de las Administraciones públicas, tendrá limitaciones para hacerse efectiva (aunque, dada la contracción del mercado, la competencia podrá facilitar contrataciones a costes relativamente bajos, ya veremos si de la calidad suficiente).

Con este marco sumariamente descrito, cabe preguntarse: ¿Cómo llevar a cabo una política de traspaso o transferencia del conocimiento, así como de relevo generacional, en los próximos años de descapitalización intensiva en las Administraciones públicas? Las dificultades para hacerlo eran notorias antes de la crisis. Y se acrecientan notablemente después de ella. Recordemos algunas de ellas.

— El marco normativo que disponemos en la función pública está obsoleto y, sobre todo, totalmente inadaptado para poder abordar esa nueva realidad. ¿Cómo traspasar conocimiento, por ejemplo, cuando el sistema de provisión de puestos de trabajo se basa en que *solo una persona* puede ser titular del puesto y que este en el ámbito de la función pública no se puede compartir, ni siquiera con un sistema de relevo (algo que sí existe en el ámbito laboral)? ¿O cómo hacerlo si la jornada a tiempo parcial está en total desuso en las Administraciones públicas? ¿O con el actual modelo de relaciones de puestos de trabajo? ¿O, en fin, cuando la jubilación parcial no se facilita en el ámbito público, donde aún se mantiene la rigidez insólita de la edad obligatoria de jubilación, independientemente de cuál sea la tarea que se desarrolle? Muchos nudos legales y prejuicios que habrán de ser desatados.

— A ello se añade la visión cortoplacista de la política, que hasta la fecha es incapaz de elevarse lo más mínimo más allá de la propia coyuntura inmediata y, todo lo

más, hasta el final del mandato. Hacer política con «luces cortas» impide planificar el futuro mediano y comporta acumular errores cuya factura se pagará los años siguientes. Salvar lo inmediato, a costa de lo mediano. Es la política circular (dicho en términos más vulgares, «de marear la perdiz») a la que estamos completamente acostumbrados. En esa concepción, la gestión y traspaso del conocimiento no se ve, tampoco el relevo generacional ni el impacto de la revolución tecnológica, pues no son problemas presentes, sino futuros. Algo que a la política actual le resulta indiferente. Y ello tiene peajes altísimos.

— Si a ellos se suma la mirada reactiva (en cuanto exclusivamente endogámica) del sindicalismo del sector público, el cuadro definitivo del problema se cierra. Sobre esta cuestión ya se ha emitido opinión en estas páginas. No es necesario insistir. Hay miradas también muy críticas sobre este papel sindical, algunas de ellas volcadas sobre el mundo local, como la aportada, entre otros, por el profesor Miguel SÁNCHEZ MORÓN³⁵. El sindicalismo en el ámbito público solo cuida de sus clientelas inmediatas, focalizadas principalmente en el personal interino (al que suma a su proyecto ofreciendo «la tierra prometida» de la estabilidad) y en los empleados públicos con menor cualificación técnica (salvo en los sectores de sanidad y educación); por tanto, pretenden preservar el *statu quo*. Cualquier reforma que lo perturbe les incomoda. Cualquier alteración de ese estado de cosas, también si es externa o exógena, la rechazan de inmediato. Por consiguiente, para el sindicalismo del sector público, las jubilaciones en masa no deben suponer ninguna alteración de los perfiles profesionales existente en las Administraciones públicas (sobrecargadas de personal auxiliar o administrativo, así como tramitador), como tampoco lo debe hacer (negación de la realidad) la revolución tecnológica, ni siquiera la crisis fiscal, pues frente a ella su objetivo es mantener el poder adquisitivo de los empleados públicos, aunque el entorno se desmorone y los recursos públicos sean inexistentes (la caja pública «no tiene fondo»), así como se trata de que los empleados conserven sus derechos y se mantengan todos y cada uno de los puestos de trabajo, sin amortización alguna. Planteada su batalla en esos términos, ya podemos intuir cuál será el resultado y cuál el papel del sindicalismo del sector público en los próximos años.

— Además, disponemos, como ya se ha resaltado, de una institución del empleo público muy debilitada (derivada de la transformación bastarda de la institución tradicional de la función pública operada tras la reforma de 2007), y que se ha manifestado en una última década plagada de desconcierto (desorientación), abandono y recortes. No deja de ser curioso cómo la política de función pública lleva prácticamente ausente

³⁵ En estos términos se expresa M. SÁNCHEZ MORÓN, «de hecho suele haber en muchos ayuntamientos una presencia sindical nutrida e influyente, a la que los alcaldes y concejales oponen por lo general menos resistencia que otras administraciones en las mesas de negociación. Incluso hay corporaciones en las que la posición del alcalde es tan débil que los sindicatos alcanzan su sueño de coestionar o dirigir *de facto* la política de personal» (*Las Administraciones españolas*, Tecnos, 2018, p. 172). Una visión crítica sobre el papel sindical en el sector público la aporta J. FONDEVILA ANTOLÍN, *Manual para la selección de empleados públicos*, 2.ª ed., 2018. También con un discurso muy crítico: C. RAMÍO y M. SALVADOR, *La nueva gestión del empleo público*, op. cit.

de la agenda política desde hace más de doce años. Durante ese largo periodo de hibernación, su proceso de descomposición ha sido apenas perceptible, pero muy real. Las necesarias funciones de planificación y concepción están —como ya se ha expuesto— ausentes o limitadas a su mínima expresión.

— La Administración actual sigue siendo un hábitat en el que los juristas continúan colonizando funcionalmente una Administración cuyo futuro está en la digitalización, en la revolución tecnológica y en la gestión y protección de datos personales. Los juristas seguirán siendo necesarios, pero en mucho menor número y con funciones altamente cualificadas, de concepción y estrategia, pero no de tramitación. Se puede llevar a cabo un ejercicio de prospectiva y formular algunas hipótesis, y en ese horizonte no es exagerado afirmar que en el plazo de pocos años sobrarán decenas de miles, cuando no centenares de miles, de dotaciones de puestos de trabajo que actualmente desempeñan funciones de tramitación administrativa (incluyendo obviamente al personal administrativo y auxiliar), que serán de inmediato o de forma más mediata automatizadas. No hay alternativa, por mucho que se pretenda distraer su llegada.

— Y, en fin, algo ya reiterado también en este texto. Las unidades de recursos humanos del sector público (donde las hay) se dedican preferentemente a hacer *administración de personal* (o tareas propias de una gestoría administrativa de personal), no llevan a cabo apenas funciones de *planificación u organización de personal* (estas últimas solo por aplicación estricta de la ley: aprobar relaciones de puestos de trabajo y ofertas de empleo público), lo que implica por añadidura que llevan a cabo tareas rutinarias o de aplicación formal de la ley en materia de *gestión de recursos humanos* (selección tradicional, formación presencial y no evaluada, provisión de puestos de trabajo solo cuando es imprescindible, con abuso de los procedimientos excepcionales), pero ninguna gestión de la diferencia basada en la evaluación del desempeño, la carrera profesional objetiva y no igualitarista, o la diferenciación retributiva en función de resultados. Tampoco hay una inversión efectiva en una *política institucional de recursos humanos* que se materialice en una misión clara, una visión concertada, unos valores públicos previamente identificados (sistema de integridad institucional) o una hoja de ruta política trazada de antemano (plan efectivo de mandato o de gobierno, proyectado sobre la organización y gestión de personas). Se sigue gestionando la contingencia. La agenda inmediata. Y, la mayor parte de las veces, improvisando.

Es es el contexto en el que se debe encuadrar una compleja política de renovación generacional como consecuencia de las jubilaciones en masa, una sustitución ordenada del conocimiento perdido (gestión y transferencia del conocimiento) en aquellos casos que sea necesario, así como una adecuación o adaptación acelerada a la imparable revolución tecnológica, en la que la Administración pública lleva un retraso espectacular. Y todo ello, condimentado a última hora por la enorme crisis económica y fiscal que no espera. ¿Cómo cuadrar ese complejo escenario? A ello dedicamos las reflexiones finales de este trabajo.

XI. FINAL DEL TRAYECTO. CÓMO AFRONTAR, POR TANTO, UN CUADRO DE SITUACIÓN COMO EL DESCRITO DONDE CONVERGEN CUATRO ELEMENTOS: JUBILACIONES EN MASA, RELEVO GENERACIONAL, REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y CRISIS FISCAL. ESBOZO DE ALGUNAS HERRAMIENTAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA UNA TRANSFORMACIÓN GRADUAL Y UNA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO

Formulado en esos términos, el cóctel de desafíos a los que se enfrenta el empleo público en los próximos años parece en sí mismo explosivo. No conviene engañarse, es la situación que tenemos y que tendremos en los próximos años. O se comprende correctamente el alcance de la situación, adoptándose las medidas necesarias para prever los riesgos y atenuar sus letales efectos, o los déficits actuales de la Administración y del empleo público se agravarán hasta límites insospechados. Y no hay nada de tremendismo en este juicio. Solo una advertencia.

El catálogo de soluciones sigue siendo el mismo que antaño, pues la crisis del COVID-19 no elimina esas vías de salida, probablemente las refuerza. Aunque una visión miope o cortoplacista no comparta estas salidas. En efecto, para poder buscar cauces de solución a los problemas que ya están incubados y aquellos otros que se encuentran en periodo de fecundación, disponemos *grosso modo* de tres caminos muy obvios:

a) El primero de ellos que resulta obligado transitar es llevar a cabo un *diagnóstico certero y preciso de la situación existente de los recursos humanos en cada organización pública*. Un diagnóstico que no solo debe ser cuantitativo (qué tipo de empleos se tienen, pirámide de edad, etc.), sino también cualitativos (¿son adecuados ese tipo de perfiles profesionales para las exigencias que debe cumplir la Administración pública en estos momentos?; ¿cuáles se necesitan?, ¿han de modificarse funcionalmente los puestos de trabajo como consecuencia de la alteración de tareas?). Sin ese diagnóstico nada se puede hacer, pues cualquier decisión que no tomara como base esos presupuestos nos conducirían irremediablemente a perder el tiempo.

b) Una vez elaborado ese diagnóstico, y de forma complementaria, se requiere llevar a cabo un *estudio de prospectiva aplicado o proyectado* (aunque quepan algunas soluciones comunes) *sobre cada contexto político-administrativo*, en el que se identifique con la mayor precisión posible cuáles son las tendencias fuertes o líneas fuerza que marcarán la demanda de servicios que deberán atender las Administraciones públicas en un futuro mediano e inmediato, así como a través de qué estructuras, procesos y perfiles profesionales de empleados públicos se podrán ejecutar cabalmente esas exigencias institucionales, sociales y ciudadanas. Sin esa hoja de ruta, difícilmente sabremos hacia dónde ir. La fase primera estará marcada por el durísimo contexto de contención fiscal y por demandas de servicios y prestaciones propias de una situación de grave crisis económica y social. Pero no se puede perder perspectiva. No se debe.

c) Y, una vez que se disponga de todo ese arsenal de herramientas de análisis, esto es, del diagnóstico y del estudio de prospectiva, hay que llevar a cabo una *planificación estratégica del inevitable proceso de adaptación o de transformación que debe tener la Administración pública, y más concretamente el empleo público, con la finalidad de dar la respuesta adecuada a tales desafíos*. Es decir, hay que identificar claramente qué objetivos se pretenden con esa planificación, así como se necesita concretar qué medidas, en qué momento y con qué alcance se incorporarán al citado plan. El horizonte de 2030 es una buena referencia, pero habrá que adoptar también planes operativos (de ordenación de recursos humanos) aplicables en un periodo más corto (dos/tres años). Y el primero de ellos (2020-2023) será de ajuste fiscal, pero deberá venir aderezado de reformas estructurales, lo contrario será pan para hoy y hambre para mañana.

El problema, sin embargo, reside ahora en valorar hasta qué punto ese esquema sigue vigente una vez abierta la crisis por la pandemia. Nuestra tesis es que sí, que mantiene su vigencia. La crisis del COVID-19 y sus consecuencias absorberá en un primer momento la agenda, pero tampoco debe empañar completamente la mirada estratégica antes expuesta. Esa visión de futuro, enmarcada en la Agenda 2030, sigue teniendo más vigor que nunca. Conviene mejorar nuestra *state capacity* (como afirma el profesor Fernando JIMÉNEZ)³⁶ en términos de buena gestión, y para ello nada más relevante que reforzar las capacidades profesionales del empleo público.

En efecto, los tres hitos citados son necesarios. Nadie lo pone en duda. La cuestión central radicará no tanto en el diagnóstico, que ahora se verá ensombrecido con la inminente crisis fiscal, tampoco en el estudio de prospectiva que, obviamente, deberá incorporar en su análisis un conjunto de incertidumbres que derivan del complejo momento que se vivirá en los próximos años, sino que los impactos mayores de la pandemia se advertirán en la concreción de las medidas que habrán de afrontarse dentro de un plan estratégico de transformación, que corre incluso el riesgo de ser aplazado, lo que probablemente sería la peor decisión y la que acarrearía mayores lastres o consecuencias negativas.

Sin duda los tres pasos indicados sería conveniente que se enmarcaran dentro de lo que podríamos calificar como *diálogo social estratégico*, a concretar entre las respectivas Administraciones públicas y los agentes sociales. Al menos, se debería plantear. Otra cosa es que los agentes sociales recojan el guante, y sean capaces de mirar más allá de las demandas siempre inmediatas, endogámicas o contingentes de mejoras retributivas y de superación sin límite de las condiciones de trabajo. Es obvio que, al menos en sus primeros pasos, también la pandemia obligará a adoptar fuertes medidas de seguridad e higiene en el trabajo, evitar o amortiguar mucho la inmediatez o el contacto físico, el

³⁶ Esa referencia a la falta de *state capacity* se encuadra, por parte de F. JIMÉNEZ, dentro de un modelo de mejora de la Gobernanza pública como una de las debilidades de nuestro sector público. Tal análisis se halla en un texto hasta ahora inédito preparado por el autor para la Fundación Schuman sobre los impactos de la crisis del COVID-19 en España. Agradezco la amabilidad que tuvo en remitirme tal documento, que no ha sido difundido aún cuando este artículo se cierra.

desarrollo de las prácticas de teletrabajo (con todas las complejidades técnicas, organizativas y de dirección que comporta), así como la adopción de medidas de especial cuidado en aquellos servicios esenciales que afectan a determinados colectivos de empleados (en el ámbito local al personal de recogida de residuos, limpieza, servicios sociales, policía y bomberos, especialmente). También la pandemia tendrá efectos directos sobre los procesos selectivos y sobre la formación, aunque en esos campos las soluciones tecnológicas puedan aportar algunas salidas³⁷.

En todo caso, el estudio de prospectiva se debe retroalimentar en un correcto y sólido diagnóstico, proyectando las plantillas y su evolución con un horizonte final (aunque con estadios parciales) que se sitúe en 2030, así como advirtiendo la evolución de factores que hoy en día son complejos de identificar, más aún tras la crisis del COVID-19 (perfiles profesionales necesarios en un contexto acelerado de digitalización y automatización; condicionantes que la crisis fiscal acarrearán en la ralentización de ese proceso de adaptación; capacidad de la Administración pública para atraer talento tecnológico; etc.). En ese sentido, es bien obvio que la estrategia de recursos humanos no puede caminar ajena al intenso proceso de digitalización y de revolución tecnológica que se impondrá aceleradamente también en el sector público en esta década 2020-2030. Hay, en efecto, una relación estrechamente dialéctica entre ambos planos del problema. Y su imbricación es inevitable, por mucho que se pretenda demorar o aplazar: el empleo público actual tiene un desfase evidente con la realidad digital y tecnológica circundante. Ese desajuste debe ser acortado en el plazo más breve de tiempo. Está en juego su existencia y una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.

Los problemas mayores pueden surgir, sin embargo, en el momento en el que se pretendan articular medidas específicas en un *plan estratégico de transformación o adaptación de las estructuras del empleo público al nuevo contexto*. Ni que decir tiene que ese plan, tal como se viene insistiendo en este texto, debe articularse de modo efectivo con la Agenda 2030 y, particularmente, con el ODS 16, en lo que afecta al fortalecimiento institucional. Escalonar su aplicación en planes operativos sucesivos puede ser un buen criterio. El reforzamiento de las competencias y capacidades de la institución del empleo público resulta, sin duda, uno de los pilares sustantivos de una gobernanza interna marcada por la eficiencia y por la centralidad de los valores en el ámbito público.

³⁷ Más, sin duda, en el terreno de la formación virtual, pues al menos durante un cierto periodo de tiempo la formación presencial no parece tener un recorrido muy preciso. Las medidas restrictivas de concentración de personas pueden hacer muy compleja la realización de pruebas selectivas masivas. Al menos durante algún periodo. Es importante esa limitación para replantearse el sentido real de tales procesos selectivos y buscar alternativas más individualizadas, incluso telemáticas, a tales procesos. Aunque no son fáciles. La configuración de los medios electrónicos en los procesos selectivos sigue siendo netamente instrumental. *Vid.*, por ejemplo, el trabajo de J. FONDEVILA ANTOLÍN, «La utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos», *La necesaria innovación en el empleo público local*, *op. cit.* Tal vez sea buen momento para replantearse algunos escenarios aplicativos que se asientan en un formalismo jurídico inflexible y en una presencia física hasta ahora (casi) inevitable.

Como cierre de este trabajo, puede ser oportuno ensayar un esbozo de algunas medidas que podría abordar ese plan estratégico de transformación o adaptación de las estructuras del empleo público a la nueva realidad que deberán acometer las Administraciones públicas en esta década. Obviamente, estas medidas son de carácter general y deberían adaptarse a cada realidad institucional-organizativa que se trate de analizar. En cualquier caso, como aproximación general al problema puede tener alguna utilidad «constructiva» identificar algunas líneas de acción.

Ese plan debería tener, al menos, tres ejes de actuación. A saber:

Medidas institucionales y organizativas:

— Introducir en la agenda política la trascendencia que tiene afrontar esos desafíos a los que se enfrenta el empleo público de forma combinada (jubilaciones masivas, relevo generacional, revolución tecnológica y crisis fiscal).

— Elaborar un Diagnóstico de la situación actual de las plantillas de personal (edad, cualificación, fortalezas y debilidades, etc.) de cada Administración pública.

— Impulsar la confección de un Estudio de Prospectiva (jubilaciones, perfiles de empleos necesarios, impactos de la automatización, cartera de servicios que se deberá atender, etc.) también adaptado a cada Administración pública.

— Proceder a la redacción en cada Administración pública de un Plan estratégico de personal en el marco de la Agenda 2030 y del ODS 16 (fortalecimiento institucional), que despliegue su mirada y sus medidas a lo largo de la década 2020-2030.

— Rediseñar radicalmente los instrumentos tradicionales de gestión de personal, tales como las relaciones de puestos de trabajo y las ofertas de empleo público, transformándolos en herramientas mucho más ágiles y flexibles, con poder de adaptación y capacidad de dar respuestas inmediatas a las necesidades de la Administración pública en cada contexto.

— Redefinir los puestos de trabajo en función de las tareas afectadas por la automatización (y posteriormente por la inteligencia artificial), yendo a un modelo abierto y adaptativo de puesto de trabajo en función de las exigencias del momento, así como de las transformaciones funcionales que se producirán en la configuración de buena parte de los puestos de trabajo (puestos estables funcionalmente *versus* puestos en constante mutación).

— Implantación gradual, pero persistente, de una Administración pública en la que parte de sus servicios los prestará por medio de programas, proyectos o misiones de carácter temporal.

— Desarrollo efectivo de la digitalización y automatización de las Administraciones públicas, así como de una Administración abierta (365 días/24 horas) para la ciudadanía, con impulso decidido hacia una Administración menos presencial y de comunicación virtual, con implicaciones fuertes con el teletrabajo, así como ante la necesidad de superar las brechas digitales que pueden afectar a colectivos vulnerables.

— Estructuras organizativas más planas y redefiniciones estructurales para adaptar las organizaciones a las nuevas misiones, con una apuesta por las estructuras directivas profesionales y fortalecimiento de las estructuras directivas intermedias. Inversión en transversalidad organizativa que acabe con el monopolio de la departamentalización o sectorialización de la actividad administrativa en los diferentes niveles de gobierno.

— Supresión gradual de puestos de trabajo o, en su caso, de dotaciones de aquellos puestos que tengan un alto carácter instrumental, auxiliar, administrativo o de gestión (técnicos en tramitación), utilizando esos recursos presupuestarios liberados para la creación de nuevos perfiles de puestos tecnológicos en ámbitos tales como la tecnología y la tecnificación.

— Captar, así, titulados STEM (Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), así como en los campos de Formación Profesional Tecnológica, con la finalidad de incorporarlos a la nómina de las Administraciones públicas y paliar, de ese modo, la dependencia tecnológica existente del sector público.

— Evitar que la crisis fiscal comporte (o, en su caso, amortiguar sus efectos) una amortización salvaje o intensa de puestos de trabajo sin retroalimentar las necesidades funcionales de otros ámbitos, lo que conllevaría el debilitamiento mucho mayor de las estructuras y del papel actual del empleo público, así como, por tanto, de la propia Administración pública.

Medidas de política de recursos humanos:

— Desarrollo efectivo de una política de Integridad Institucional que abarque la elaboración de un marco de integridad para el empleo público (código de conducta y buenas prácticas, así como canales internos de tramitación de consultas, quejas y denuncias y una Comisión o Comisionado de ética en el empleo público), dentro de un sistema de *Public Compliance*.

— Rediseño de las políticas de reclutamiento y de selección en el empleo público, con la finalidad de elevar la capacidad y los resultados de gestión del sector público, así como atraer talento hacia las Administraciones públicas (especialmente titulaciones STEM), compitiendo con el mercado privado por medio de sistema de estancias (estancias temporales retribuidas y con seguridad social).

— Priorizar la captación de perfiles profesionales procedentes de ámbitos de tecnología informática, ingeniería de datos y matemáticos, así como estadísticos, que puedan trabajar de forma efectiva en entornos de actividad pública marcados por el Big Data, minería de datos o análisis de riesgos.

— Apertura de la Administración no solo en datos, sino también en personas. Incorporación asimismo a la Administración pública de profesionales senior de forma lateral (concurso) para la cobertura de puestos estratégicos de alto componente tecnológico o mediante la captación temporal de perfiles directivos del sector privado y del tercer sector que desarrollen su actividad en el liderazgo de programas, proyectos o misiones que lleve a cabo el sector público con carácter temporal.

— Dar un protagonismo estelar a las política de desarrollo de competencias profesionales y de aprendizaje/adaptación permanente del personal al nuevo escenario digital/tecnológico, con una fuerte inversión inicial (atendiendo a la crisis sanitaria) en la formación telemática o virtual, así como invirtiendo estratégicamente en una política formativa encaminada a transferir conocimiento y destrezas desde quienes abandonan la función pública por jubilación a quienes asumirán nuevas responsabilidades y tareas como consecuencia de la provisión de puestos de trabajo o de la selección de nuevo personal.

— Impulso efectivo de la administración digital en el desarrollo de las tareas de los diferentes puestos de trabajo, con especial desarrollo del trabajo a domicilio o a distancia, previa articulación de la tecnología precisa, así como de los protocolos organizativos correspondientes y de las directrices oportunas en materia de seguimiento y evaluación por parte de los responsables.

— Articulación de un sistema objetivo, imparcial y fiable de evaluación del rendimiento que defina los objetivos a alcanzar, establezca o mida su real cumplimiento, y, como último estadio, sirva para gestionar la diferencia, promoviendo el desarrollo profesional a aquellas personas que alcancen las metas establecidas e incentivando retributivamente (retribuciones variables) la obtención de resultados.

— Implantación, sobre la base de un sistema previo de evaluación del desempeño, de un modelo de carrera profesional basado en criterios objetivos y en gestión de la diferencia, que permita un desarrollo de competencias y enriquecimiento de tareas en los distintos ámbitos funcionales, puestos de trabajo o en cualquier otra estructura que pueda sustituirlos o complementarlos.

— Identificación y captación de talento interno en la respectiva organización, por medio de sistemas efectivos de promoción interna y de provisión de puestos de trabajo o de asignación de tareas vinculadas a proyectos, programas o misiones en la Administración pública, paliando así las necesidades de la estructura con recursos propios. Vincular especialmente esas políticas de captación de talento interno con el proceso de gestión/transferencia de conocimiento como consecuencia del proceso de renovación generacional.

— Redefinir dentro de los marcos legales una política de reconocimiento por servicios prestados que incentive la creatividad, la iniciativa y la innovación en el ámbito de la gestión pública, por medio de la asignación de mecanismos de compensación (no exclusivamente retributivos) de la dedicación especial o de la aportación adicional que el personal lleve a cabo en la mejora de la organización y de las prestaciones de servicio a la ciudadanía.

— Establecer sistemas de formación de directivos dirigidos a empleados públicos que ocupen posiciones predirectivas o técnicas, con la finalidad de articular sistema de dirección pública profesional en las organizaciones públicas y de preparar el relevo generacional de tales directivos.

Medidas de gestión de personal

— Aunque son decisiones que no competen a las Administraciones Públicas, sino al legislador, convendría explorar nuevas situaciones administrativas y sistemas de provisión polivalente o múltiple de puestos de trabajo que pudieran dar respuesta a las necesidades de desarrollo parcial de actividades profesionales y a las exigencias de garantía de transferencia/gestión del conocimiento como consecuencia del relevo generacional.

— Convendría instaurar prácticas de gestión innovadora en el ámbito de los recursos humanos en las Administraciones públicas, aunque fuera mediante la aprobación de reglamentos de gestión de personal que, previamente negociados con los agentes sociales, permitieran fórmulas de flexibilidad y adaptabilidad de los recursos humanos a las necesidades cambiantes de la organización.

— Redefinir el sistema retributivo y los diferentes conceptos que componen las retribuciones complementarias (especialmente sus componentes) al objeto de compensar adecuadamente los resultados en la gestión y los compromisos organizativos, así como de desarrollo profesional y de adaptación al cambio.

— Adaptar o equiparar las condiciones de trabajo, especialmente en materia de vacaciones, permisos y licencias, pero también retributivas, a las existentes en el sector privado, en ámbitos profesionales análogos, huyendo así de la existencia de diferencias irrazonables o privilegios no justificados.

— Determinar horarios flexibles que permitan interactuar no solo digitalmente, sino también mediante tramitación física, a la ciudadanía con las Administraciones públicas, especialmente a aquellas personas que estén en posiciones de desventaja o de brecha tecnológica. Una Administración electrónica de trescientos sesenta y cinco días al año por veinticuatro horas todos los días no puede convivir con una Administración presencial en constante contracción horaria y que actúa espasmódicamente con largos periodos inerte o de vacancia (casi) colectiva.

— Replanteamiento de la política de negociación colectiva: ámbitos de negociación. Diálogo social estratégico. El futuro de los actores sindicales en una Administración automatizada (Alain Touraine) debe repensarse radicalmente, debido sobre todo a las profundas mutaciones en las tareas y empleos que se producirán inmediatamente.

— Diseñar una política social de gestión de personas senior/senior (importancia numérica) en las organizaciones públicas: inadaptaciones funcionales (reasignación de puestos o salidas anticipadas con indemnización); cuidado de mayores; enfermedades crónicas u oncológicas; programas formativos *ad hoc*; jornadas parciales o jubilaciones del mismo carácter. Protección en contextos de pandemias.

En suma, son solo algunas propuestas para enfrentar ese cuádruple desafío antes enunciado (jubilaciones masivas, relevo generacional, revolución tecnológica y crisis fiscal). Hay que ser conscientes que, en un primer momento, el contexto de profunda crisis fiscal devorará gran parte de las energías y oscurecerá esos retos estratégicos. Tal vez, en esos primeros y duros momentos, convenga retomar con firmeza el pensamiento estraté-

gico no solo para mantener viva la llama de la necesaria adaptación y fortalecimiento de la Administración y el empleo público, sino sobre todo para iniciar la senda de su transformación hacia unas organizaciones públicas con mayor capacidad ejecutiva y mejores prestaciones para la ciudadanía. Pues ese y no otro es el objetivo final que debe perseguir el sector público. Aunque tantas veces lo olvidemos.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, R.: *La convulsión globótica. Globalización, robótica y el futuro del trabajo*, Antoni Bosch, 2020.
- BOLTAÏNA, X.: *La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*, Cedecs, 2005.
- CANTERO, J.: *El empleo público: entre estatuto funcionarial y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- CASTILLO BLANCO, F. (dir.): «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en VV.AA., *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, IAAP, 2009.
- *La reforma del sector público*, Sevilla, 2014.
- CUENCA CERVERA, J. J.: *Manual de Dirección y Gestión de los Recursos Humanos en los Gobiernos Locales*, INAP, 2010.
- «La eficacia en la ordenación y planificación del empleo público local como fundamento de su innovación», en J. FONDEVILA ANTOLÍN (coord.), *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. extra 5, 2019 (ejemplar dedicado a la necesaria innovación en el empleo público local), pp. 66-92.
- CUENCA CERVERA, J. J.; ANTÓN CRESPO, P., y FARÍÑA GUILÉN, J. F.: *Planificación y gestión de Recursos Humanos en las entidades locales*, CEMCI, 2018.
- ECHEBARRÍA, K.: «Crisis fiscal y empleo público en España: Algunos datos para la reflexión», *Monográfico de la Revista Aragonés de Administración Pública: El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*, Monografías XIII, 2011.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J.: «La utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos», en J. FONDEVILA ANTOLÍN (coord.), *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. extra 5, 2019 (ejemplar dedicado a la necesaria innovación en el empleo público local), pp. 113-128.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J.: *Manual para la selección de empleados públicos*, 2.^a ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2018.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A., y CANTERO MARTÍNEZ, J.: *Crisis Económica y Función Pública*, Thompson Reuters/Aranzadi, 2012.
- GORRITI, M.: «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», *RVOP*, número especial, 2, 2018.
- «Gestión planificada de vacantes: retos en Organización y Recursos Humanos», en J. FONDEVILA ANTOLÍN (coord.), *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, número extra 5, 2019 (ejemplar dedicado a la necesaria innovación en el empleo público local), pp. 94-112.
- GÓMEZ, M. D.: «Planificación y proceso de elaboración de plantillas, relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo público», *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Re-*

- vista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, número extra 5, 2019 (ejemplar dedicado a la necesaria innovación en el empleo público local), pp. 47-68.
- HARRARI, Y. N.: *21 lecciones para el siglo XXI*, Debate, 2018.
- HERCE, J. A.: «La edad de jubilación sigue siendo mayoritariamente la misma que cuando se inventó la Seguridad Social», «Presentación», *Revista Vasca de Economía, Ekonomia*, núm. 96, 2019.
- HIDALGO, M.: *El empleo del futuro. Un análisis de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Deusto, 2018.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Gestión planificada de vacantes ante el envejecimiento de plantillas: mantener o transformar», <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/09/25/mantener-o-transformar-gestion-inteligente-de-vacantes-en-el-empleo-publico-del-futuro/>.
- LONGO, F.: La Administración Pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria, en M. GORRITI (coord.), *RVOP*, número especial, 3 sobre *Innovación Pública*, 2019.
- MAJÓS, J. M., y JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «El TJUE y los interinos de larga duración», <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/03/19/el-tjue-y-los-interinos-de-larga-duracion/>.
- MERCADER UGUINA, J. R.: *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, 2017.
- MOREY, A.: *La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático*, INAP, 1977.
- OPPENHEIMER, A.: *Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización*, Debate, 2018.
- PALOMAR, A.: *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, 1997.
- PAREJO, L.: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995.
- RAMÍO, C.: *Inteligencia artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Catarata, 2019.
- RAMÍO, C., y SALVADOR, M.: *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*, Barcelona, 2018.
- REES, M.: *En el futuro. Perspectivas para la humanidad*, Crítica, 2019.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Las Administraciones españolas*, Tecnos, Madrid, 2018.
- *Derecho de la Función Pública*, 12.^a ed., Tecnos, Madrid, 2019.
- STRONG, C.: *Big Data a escala humana*, Tell, 2017.
- SUSSKIND, R. y D.: *El futuro de las profesiones*, Tell, 2015.