

El empleo público a mediados del siglo XXI: problemas y soluciones. Una propuesta integradora

Víctor Almonacid Lamelas

*Secretario de la Administración local.
Experto en derecho digital*

Jordi Mena i Ivars

*Técnico de Administración general.
Especialista en recursos humanos*

Este trabajo ha sido finalista del **Premio Estudios Financieros 2019** en la modalidad de **Recursos Humanos**.

El jurado ha estado compuesto por: don David Aguado García, doña Ana María Calles Doñate, don Juan Manuel Chicote Díaz, don José Antonio González Moreno, don Vicente Martínez Tur y don Manuel Pino Giráldez.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

Ya estamos de lleno en el siglo XXI y, mientras algunos hablan del internet de las cosas, *big data*, *blockchain*, inteligencia artificial, *smart city*, *compliance* o, más cercanos, Administración totalmente electrónica y transparencia, la realidad de las Administraciones públicas sigue encajada en el siglo XX, por no decir en el XIX y anteriores, y solo se mueve a golpe de legislación y, por qué no decirlo, de sanción (léase sanción, denegación de subvención o sentencia).

Cierto que la cuestión no es fácil, ya que nos encontramos con una distribución de competencias no siempre clara, con unas Administraciones superiores que legislan, pero no habilitan con suficiente rapidez y homogeneización los medios técnicos para cumplir esas leyes, y con un esquema del empleo público con gran resistencia al cambio (zona de confort), y, de haberlo, debe ser siempre al alza (política incremental: más retribuciones, menos horario o mayor flexibilidad), y donde hay mucho que perder (conflicto) y poco que ganar (aumento real de la eficiencia en las Administraciones).

Pero el futuro está aquí, es global, van a surgir nuevas necesidades y aptitudes y otras van a modificarse o, incluso, desaparecer, y queramos o no vendrá. De nuestras acciones o inacciones de ahora, saldrá el futuro de los próximos 40 años. Es el momento de reflexionar, si de verdad queremos cambiar algo.

Palabras clave: recursos humanos; envejecimiento; propuestas de mejora; Administración electrónica; automatización.

Fecha de entrada: 03-05-2019 / Fecha de aceptación: 15-07-2019

Cómo citar: Almonacid Lamelas, V. y Mena i Ivars, J. (2019). El empleo público a mediados del siglo XXI: problemas y soluciones. Una propuesta integradora. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 441, 183-222.



Public employment in the middle of the twenty-first century: problems and solutions. A conciliatory proposal

Víctor Almonacid Lamelas

Jordi Mena i Ivars

Abstract

We are already in the twenty-first century and, while most of the people and media talk about internet of things, big data, blockchain, artificial intelligence, smart city, compliance, or, closer, fully electronic Administration and transparency, the reality of public Administrations is still stuck in the twentieth century, if not in the nineteenth or even earlier, and it only moves forward by force of legislation and, why not say it, sanction (meaning denial of subsidy or sentence).

It is true that it is not an easy problem to be solved, since we deal with not always a clear distribution of competencies, with high-level Administrations that are able to legislate, but do not provide the technical means as quick and homogenized as needed to comply with those laws. In addition, there is a scheme of public work quite reluctant to changes (zone of comfort). In case the changes happen, they have to be always to improve (incremental policy: more pay, less time or more flexibility) so, instead of improving there is sometimes much to lose (create some kind of conflict) and little to be gained (real increase in efficiency in Administrations).

But the future is already here, it is global, new needs and abilities are going to come up and others should be adjusted or even disappear, wanted or not, the future is here to stay. The future of the following 40 years will depend on our actions or inactions at the current moment. It is now or never, it is the right time to give serious thought to it, if we really want to make a difference.

Keywords: human resources; ageing; proposal of improvement; electronic Administration; automatization.

Citation: Almonacid Lamelas, V. y Mena i Ivars, J. (2019). Public employment in the middle of the twenty-first century: problems and solutions. A conciliatory proposal. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 441, 183-222.



Sumario

1. Pensar antes de repetir: seguir con el modelo actual o intentar mejorarlo
 2. Problemáticas planteadas
 - 2.1. Factores externos
 - 2.1.1. Legislación
 - 2.1.2. Automatización de los puestos de trabajo
 - 2.1.3. ¿Gestión directa o indirecta?
 - 2.1.4. Tecnología y teletrabajo
 - 2.2. Factores internos
 - 2.2.1. Envejecimiento y temporalidad
 - 2.2.2. Repensar la estructura
 - 2.2.3. Los nuevos perfiles
 - 2.2.4. Jubilación y «reemplazos»
 - 2.2.5. Selección
 - 2.2.6. La temporalidad
 - 2.2.7. Sistema retributivo
 - 2.2.8. La evaluación del desempeño, la carrera y el complemento de productividad
 - 2.2.9. Otra posibilidad: el Sistema Nacional de Salud o la Comunidad Foral de Navarra
 - 2.2.10. La necesidad de una nueva planta
 3. Una propuesta integradora. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Pensar antes de repetir: seguir con el modelo actual o intentar mejorarlo

Un reto importante en la gestión pública actual es afrontar de manera integral todas las problemáticas que se nos presentan en recursos humanos: envejecimiento de plantillas, jubilaciones, relevo del conocimiento, automatización de funciones, redefinición de los puestos, replanteamiento de los procesos selectivos, dirección pública profesional, nuevas aptitudes, reorganización, nuevos perfiles, nuevo dibujo organizativo adaptado a los tiempos, temporalidad, sistema retributivo, teletrabajo, carrera profesional, trabajo por objetivos.

Una vez definido este nuevo marco organizativo, otra de las claves pasa por el acierto en la selección, tanto en los nuevos perfiles como en las nuevas personas, intentando atraer el talento que quizá en este momento no se siente seducido por formar parte de lo público. Evidentemente, dicha selección debe evitar cualquier tipo de clientelismo, eludiendo al mismo tiempo todas las problemáticas derivadas: el modelo «todos funcionarios»; las convocatorias de empleo público basadas en la oportunidad más que en la necesidad; la insistencia en la provisión de puestos destinados a desaparecer (todos los relacionados con el papel); los procesos de funcionarización ilegítima de servicios públicos antes prestados mediante gestión indirecta (algo que casi siempre se confunde con «privatización»); la reserva de un número exagerado de plazas de libre nombramiento (personal eventual, algo que también se confunde casi siempre con la libre designación); la creación de un *staff* medio y medio-alto de «jefes» al frente de unidades orgánicas sin contenido; el propio clientelismo sindical; y todo un sinfín de prácticas que desprofesionalizan la, pese a todo, buena función pública española. Estamos en un momento clave para enderezar esto.

A pesar de la lentitud del proceso, finalmente se implantará la Administración electrónica, y eso quiere decir que un día se habrá automatizado todo lo que se pueda automatizar. ¿Dónde están los nuevos perfiles que necesitamos? No los vamos a seleccionar con un test sobre la Constitución. En materia de empleo público se requieren menos inercias del pasado, desde luego mucha menos politización, y mucha más planificación y capacitación. Y, sobre todo, abordar los problemas reales, que no son pocos ni pequeños, del empleo público en España: envejecimiento de las plantillas, definición de las funciones directivas, jubilaciones, impacto de la automatización de trámites y otras derivadas de las nuevas tecnologías, medidas de reorganización, nuevas aptitudes, nuevas formas de seleccionar, nuevas formas de proveer, nuevas «formas de formar», medidas para atraer o retener el talento... Y otras muchas asignaturas pendientes desde hace años como la carrera horizontal, la movilidad o el trabajo orientado a la consecución de objetivos.

Se habla mucho de la transformación digital de la Administración pública española, del sector público, en realidad. Sin duda es necesaria la digitalización, pero aún más necesaria es la redefinición del empleo público de cara a su profesionalización. Es el momento de instaurar un modelo que al menos nos permita llegar con suficiencia hasta mediados del presente siglo. El servicio público merece el esfuerzo.

2. Problemáticas planteadas

2.1. Factores externos

Las Administraciones públicas no son lugares perfectos. Tampoco suelen ser, salvo muy honrosas excepciones, entidades que destaquen por su funcionamiento eficiente y, de forma más concreta, por haber implantado con éxito procesos de mejora a través de la transformación digital. Nada más lejos de la realidad. Y la realidad, ese lugar de la existencia con el que no siempre empatizamos, consiste en un presente en el que la tecnología ya ha amortizado muchísimos puestos de trabajo, incluso profesiones enteras, en el sector privado; en el que la automatización de las tareas burocráticas, y las relacionadas con el papel, las fotocopias, los cuños y los sellos, ya ha eliminado también funciones y tareas, con poco valor añadido por cierto, en el sector público; en el que la inteligencia artificial ha pasado de los libros de ciencia ficción a los procesos industriales, económicos y sanitarios; y en el que conceptos como *blockchain*, *machine learning*, *big data*, internet de las cosas (IoT) o nanotecnología tienen aplicación práctica, en este momento real, vigente y actual, pero, evidentemente, con claras perspectivas de un crecimiento exponencial imparables en el futuro próximo.

Así las cosas, bien haríamos en unirnos al supuesto enemigo antes de combatirlo o, peor aún, negarlo. Como indica claramente Cornellà (2018):

La lucha contra los robots no tiene sentido. Sin tu mente y tus manos, la grabadora no sirve. Pero al revés, tampoco. De igual modo que una llave inglesa te permite hacer cosas que no puedes con las manos. El futuro de seres humanos multiplicados por máquinas parece irrefutable.

Respecto a los horrorizados por estas ideas opina:

Creo que la lectura que el humanismo de las ideas está haciendo sobre las implicaciones de la automatización no tiene en cuenta que somos una especie tecnológica, en el sentido de que utilizamos herramientas para hacer cosas. Es verdad que ahora las máquinas tienen un componente de inteligencia añadido. Pero tengo la convicción de que el futuro pasa por aprender a trabajar con las máquinas.

Pensamos que esto es exactamente así. O, mejor dicho, siempre ha sido así. La historia de la humanidad se ha caracterizado de forma periódica por la incorporación puntual, pero cíclica, de tecnologías disruptivas de gran impacto, que han permitido dar un salto evolutivo brutal. Y es por eso por lo que se habla de revoluciones industriales. Y estamos en la cuarta, por cierto. Sabemos que es difícil que algunas personas «*de dentro de la Administración*» empaticen con una realidad para la que ni están preparadas ni, quizá, quieren estarlo, porque en algunos casos empiezan por negarla. Sigue habiendo, en la Administración, magníficos trabajadores que, no obstante, corren un serio riesgo laboral e, incluso, personal si renuncian a actualizarse.

La Administración suele ser la última pieza en caer en el efecto dominó que se genera cuando irrumpe una nueva tecnología, siempre por detrás de la sociedad y del sector empresarial, e, incluso, por detrás del legislador (quien suele reaccionar bastante tarde). Esto significa que, por mucho que la realidad (social, tecnológica) cambie, la Administración siempre es la última en hacerlo. Y cuando lo hace, la ficha de la tecnología ya se ha vuelto a mover, por supuesto, lo cual significa que pronto se verá abrumada por un nuevo efecto dominó, por una tecnología que percibe como una amenaza en lugar de una oportunidad para mejorar el servicio público, y con un sector privado y una sociedad que la aventajan en años, siendo por tanto la Administración un sector extremadamente lento y poco competitivo. En este sentido preocupa asistir a un proceso de implantación del procedimiento electrónico tan lento que, cuando finalmente se complete, quizá se vea sustituido en poco tiempo por la tecnología *blockchain*.

Mas la realidad debe abordarse desde el realismo, lo cual tiene sentido desde cualquier punto de vista, incluido el etimológico. Y la realidad de las entidades públicas muestra organizaciones «culturistas» que, sin embargo, deben evolucionar a «cultas». En otras palabras: los empleados públicos deben dejar de ser tanto el músculo y deben empezar a ser la cabeza. De la fuerza, de las tareas pesadas, aburridas y automáticas, se pueden (se deben) encargar las máquinas. De la inteligencia, una inteligencia humana, empática, relacional, que marque una diferencia en cuanto a ética y sentido común con la inteligencia artificial, se deben encargar los nuevos empleados públicos. Y conste que «nuevo» no quiere decir necesariamente «nueva persona», sino más bien «persona nueva» (que podrían ser los mismos después de pasar por un proceso de aprendizaje y desarrollo de una serie de nuevas aptitudes).

Luego está la resistencia al cambio. Esta es una realidad *a priori* negativa, con la que, no obstante, tenemos que convivir y que tenemos que afrontar. Y se afronta, sin ninguna duda, con actitud y aptitud. Aprendiendo, renovándose, informándose, formándose. En una palabra: adaptándose. Es puro darwinismo. Y el darwinismo, muchas veces mal entendido, habla de la supervivencia de los que se adaptan, no de los más fuertes. Ni siquiera de los mejores, porque tú puedes ser el mejor hoy en día, pero dejar de serlo mañana. Y, además, esto es así por muchos motivos. Por ejemplo: imposible hoy por hoy catalogar a un letrado como «gran jurista» si no tiene, al menos, bastantes nociones de derecho digital. A veces cambian las reglas del juego; y otras veces, el mismo juego.

Y es que el hecho de que desaparezcan funciones o tareas, por pura obsolescencia, o puestos de trabajo completos, por pérdida de su sentido funcional, no significa ni mucho menos que las personas que actualmente los desempeñan no tengan un lugar en el mercado laboral o bien, a los efectos que en esta reflexión importan, en la nueva Administración: la del *big data*, el IoT y el *blockchain*; la de los servicios *smart*. Pero tendrán que evolucionar, como ha evolucionado todo lo demás. No es el momento de ser conservador, y, en este sentido, citaremos a Mercader Uguina, a su vez citado en el gran artículo de Jiménez (2017), que versa también sobre esta temática:

«Constituye un lamentable error (...) pretender la estabilidad y la seguridad en una nueva situación en la que nada es estable ni seguro» (J. R. Mercader Uguina, *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 45).

En cuanto a esa supuesta batalla de los empleados públicos contra los robots, desde esa óptica medieval de que somos rivales, Gerardo Bustos lo explicó brillantemente en la edición del Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos de 2018: «Si hay un robot capaz de hacer las oposiciones mejor que una persona, eso quiere decir que tenemos que cambiar el sistema de selección» (Bustos, 2018). Habrá que buscar, por tanto, ya desde el inicio (las oposiciones), perfiles con valor añadido para que aporten en la Administración capacidades y habilidades naturalmente humanas, como el sentido común, la perspectiva, la capacidad para resolver problemas o, sobre todo, la inteligencia emocional.

Está claro que trabajaremos con los robots, no contra ellos, pero sí debemos diferenciarlos poniendo en valor los rasgos, las capacidades y las inteligencias humanas. Y habrá que aprender a trabajar con ellos (no pensemos necesariamente en humanoides), con los procesos automatizados (benditos sean), con los algoritmos y con la inteligencia artificial. Habrá de ser la inteligencia la que toma decisiones con base en los datos que captura una tecnología que antes no existía, pero que ahora nos permite mejorar, y mucho, el servicio público.

En definitiva, nos podrá gustar el baile más o menos, pero que nadie diga que no ha escuchado la música. Mejor nos irá si defendemos un modelo de servicio público más humano, porque la «inteligencia de rasgos humanos» (sobre todo, la interpersonal y la que procede de la experiencia) nunca será cuestionada por ninguna máquina. Por eso es tan ridículo mantener la postura de que es una persona la que debe poner sellos o dar fe de que un señor vive en la plaza Mayor, n.º 1, y que eso justifica un puesto de trabajo. Lo que de verdad justifica un puesto de trabajo «de grupo A», hoy en día, es el ejercicio de una dirección pública de tipo profesional, en la que destacan las capacidades de liderazgo, gestión de personas (o equipos) y proyectos, de comunicación, así como aquellas tendentes a la resolución de problemas. Todo ello sin perjuicio, evidentemente, de los puestos de trabajo que comprenden funciones de tipo técnico especializado (letrado, ingeniero o arquitecto). Automaticemos todo aquello que se pueda automatizar y dejemos que las personas hagan solo aquello que no puede hacer una máquina, lo humano, el trabajo de más calidad, en realidad.

2.1.1. Legislación

La administración electrónica es el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas (Comisión Europea, 2003).

Esta es la definición oficial de administración electrónica. Nos recuerda algo que ya sabíamos, que debemos utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las organizaciones públicas; pero quizá son menos los que tienen en cuenta la dimensión organizativa que implica su implantación, así como las nuevas competencias (capacidades, aptitudes), cuyo desarrollo resulta imprescindible por parte de los empleados públicos presentes y futuros.

Desde otro punto de vista, este es un enfoque tan necesario para la mejora del servicio público como para el mero cumplimiento de la ley. La gestión tributaria debería ser electrónica desde la Ley general tributaria de 2003, aunque solo la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Seguridad Social parecen que cogieron la indirecta. La factura electrónica es obligatoria desde 2015. La contratación electrónica desde 2018. Precisamente la Ley de contratos aconseja y, prácticamente, obliga a crear unidades orgánicas responsables de centralizar la gestión contractual pública (salvo en pequeños municipios, los cuales deriva a las centrales de compras de la diputación); unidades que deberían estar altamente profesionalizadas.

No resulta posible implantar el procedimiento electrónico sin gestionar los cambios inherentes a la parte organizativa. En realidad, esta es la asignatura pendiente desde hace muchos años, porque se habla mucho de las Leyes 39 y 40 de 2015, y sobre su entrada en vigor (un debate irrelevante, en realidad, salvo que se defienda, como se intuye en algunas actitudes, que dicha entrada en vigor no se va a producir nunca), pero la Ley 11/2007, en realidad, la primera ley «de administración electrónica», debía implantarse antes del 31 de enero de 2009 y, en caso de resultar imposible, debíamos tener elaborado un plan de implantación antes de septiembre de 2011. En cuanto a los esquemas nacionales, piedras angulares del procedimiento electrónico, el plazo de implantación concluyó en enero de 2014. Se trata de temas sorprendentemente poco conocidos, pero hoy en día resulta imposible cumplir la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal (la actual es de diciembre de 2018) sin tener en cuenta el Esquema nacional de seguridad y su teórica contrapartida, la Ley de transparencia. A nivel organizativo resulta imprescindible tener resuelta esta cuestión: delegado de protección de datos, responsable de seguridad, unidad de estudio y respuesta a las solicitudes de derecho de acceso a la información.

Por otra parte, la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, obliga a las Administraciones públicas a disponer de Oficinas de Asistencia en Materia de Registros (OAMR).

¿Qué pasos hay que dar para ello? La realidad demuestra que la mayoría de los actuales registros, en el mejor de los casos, oficinas de atención ciudadana, no están adaptados a los nuevos requerimientos legales. Esta adaptación es necesaria, sin perjuicio de su desarrollo integral o por fases respecto de procesos concretos, como la digitalización de documentos o el establecimiento de sistemas de firma biométrica (Ley 59/2003) para recabar la firma presencial de los ciudadanos (y de los empleados, al firmar un contrato o un acta).

Con todo esto lo que queremos decir es que la administración electrónica implica cambios organizativos y, en general, afecta notablemente a los recursos humanos de las entidades públicas, tanto a nivel estructural, como funcional y aptitudinal.

La reflexión debe ser profunda dentro del empleo público. Y debe ser tanto colectiva, como de cada individuo, ya que dejando a un lado la parte política, que, por supuesto, también debería actualizarse, la reflexión que debe hacer un servidor público en este momento es que, si nuestro colectivo es y quiere seguir siendo un colectivo de buenos empleados públicos, debemos estar a la altura de las circunstancias. Debemos ser profesionales. Los mejores profesionales que podamos ser. Hablamos de un colectivo al que no solo las citadas normas «de administración electrónica» exigen mucho. Y no solo la ciudadanía. Un colectivo al que el Estatuto básico del empleado público (EBEP) exige objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, entre otras cosas. Parece complicado discutir cada uno de estos principios por separado, los cuales, evidentemente, suscribimos al pie de la letra, pero, leyendo rápido y de una sola vez la oración anterior, da la sensación de que los empleados públicos en España deberían ser perfectos, según la ley. Nadie pide eso, pero sí dar el 100 % todos los días. Y para ser dedicados, transparentes, ejemplares o austeros, para ser, en definitiva, buenos profesionales, se precisan, en este momento, nuevas actitudes, pero también aptitudes (así lo dice la definición de administración electrónica), conocimientos no ya solo informáticos y teóricos, que también, sino otros hasta ahora prácticamente inéditos como las técnicas de motivación, comunicación y negociación; la psicología organizacional y social; y el conocimiento de todo un listado de anglicismos: *open government, e-government, e-procurement, benchmarking, nudge, community manager, coaching, branding, smart city...* Y en un ámbito más «de directivo público», la planificación, el *team leadership*, el *team management* y algún otro anglicismo más que podríamos añadir. Hablamos de habilidades muy humanas que en el fondo interesa desarrollar para que ninguna inteligencia artificial pueda ponerlas en jaque. Pero para ello resulta preciso formarse, informarse y motivarse con el objetivo de reconvertirse o, incluso, reinventarse por completo.

En resumen, el nuevo empleado público no solo debe «hacer más», sino que también lo debe «hacer mejor».

2.1.2. Automatización de los puestos de trabajo

En el epígrafe anterior hemos definido administración electrónica, en realidad citando la definición «oficial». De hecho, estamos ante un concepto que se puede definir de muchas maneras, todas ciertas. Pero nos parecen más propias aquellas que tienen más que ver con las personas (cambios organizativos, nuevas aptitudes...) que con la tecnología o la ley. Sin abandonar esa idea, a la que retornaremos, en este momento cabe aportar una nueva definición: administración electrónica es automatización. Administración electrónica es, también, eficiencia.

Pensamos que no es posible implantar nada que se parezca a la administración electrónica (parece que el término ha evolucionado a «administración digital»), en general, y al procedimiento electrónico (se supone que comprendido en el concepto anterior), en particular, sin darle un buen lavado de cara a nuestra manera de funcionar. El funcionamiento, por otra parte, está íntimamente ligado a la organización, y por eso las leyes de derecho administrativo (hoy derecho público) siempre han hablado de principios de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas. Y es ahí donde se hablaba de eficacia en los ochenta, de eficiencia en los noventa, y de simplicidad, agilidad y buena fe en la actualidad.

Es deseable que las distintas entidades públicas implanten la administración electrónica, y no un simple cambio de formato a base de tecnología. Esta siempre ha sido el medio, nunca el fin. Porque aquello que se implante solo será bueno si sirve para mejorar los procesos administrativos y, por ende, el servicio público. Y los procesos administrativos solo se pueden mejorar, en esencia, de una manera: simplificando allí donde se pueda simplificar y automatizando allí donde se pueda automatizar.

Según la Ley de régimen jurídico del sector público (art. 41), se entiende por actuación administrativa automatizada cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación, lo que ya decía el artículo 39 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Qué duda cabe, por cierto, que un secretario de Ayuntamiento lleva más de 200 años siendo fedatario público (desde la Constitución de Cádiz de 1812), pero que desde hace unos años comparte esta función con la actuación administrativa automatizada, y como botón de muestra vean los certificados actuales de empadronamiento «firmados» por el sello de órgano.

Y no puede ser más claro el artículo 9 del borrador del Reglamento de desarrollo de las leyes de procedimiento y régimen jurídico, en el sentido de que se debe automatizar todo lo que se pueda automatizar. Dicho precepto, *non nato* al cierre del presente trabajo, pero muy ilustrativo, establece la siguiente prelación de reglas para la tramitación:

- Si se puede automatizar una actuación administrativa, automatícese. Este es el escenario ideal para la consecución de la eficiencia, ya que de alguna forma ponemos a la actuación administrativa automatizada a trabajar sola, sin intervención humana. Por ejemplo, los aludidos certificados de empadronamiento los «firma» un sello de órgano y se expiden automáticamente; mientras que se puede automatizar la publicación de los documentos y datos que deben publicarse en los distintos portales administrativos (transparencia, perfil de contratante...), incorporando, en este caso, un sello de tiempo.
- Si no conseguimos automatizar, interviene un empleado público, porque la actuación o trámite no deja otra opción. Pero aun así se debe tender a la tramitación colectiva o acumulada de expedientes en los que hemos podido identificar elementos comunes o troncales.
- Siendo imposible todo lo anterior, la tramitación será humana e individual. Es, en puridad, lo menos eficiente, pero si conseguimos reducir el porcentaje de esta tercera opción por debajo del 5 %, teniendo en cuenta que partimos del 100 %, el impacto de eficiencia continúa siendo brutal.

La automatización es, por tanto, la tendencia imparable, la nueva manera de funcionar, y, como vemos, el futuro «Reglamento de administración electrónica» (así se le llama ya) aboga de forma meridiana por la gestión automatizada.

Respecto de la administración local, la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018 considera los puestos reservados a los habilitados nacionales como órganos, consiguiendo que a los funcionarios de habilitación nacional locales (FHNL) se les pueda vincular un sello de órgano, lo que ha solucionado la disfunción anterior. Esto es bueno para la eficiencia del procedimiento, e, incluso, para los propios FHNL, ya que «salva» la fe pública, al menos de momento, porque llegará, más pronto que tarde, el *blockchain*.

Pero los certificados electrónicos no son la única herramienta para automatizar el trabajo. En «Tres estrategias para automatizar el trabajo», de George Zarkadakis, Ravin Jesuthasan y Tracey Malcolm (como se citó en Almonacid, 2018), se nos recuerda que:

La forma más simple y desarrollada es la robotización de procesos. Puede utilizarse para automatizar tareas rutinarias de gran volumen y poca complejidad. Resulta especialmente eficaz para automatizar las llamadas tareas «de silla giratoria», en las que se transfieren datos desde un sistema de *software* hasta otro. Este trabajo lo realizan tradicionalmente humanos. Un ejemplo es procesar según determinadas reglas datos extraídos de correos electrónicos y hojas de cálculo e introducir los resultados en otros sistemas como los de planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés) o administración de la relación con los clientes (CRM, por sus siglas en inglés). Crear una plantilla virtual de *software* robótico puede ayudar a las empresas a optimizar los procesos operativos además de me-

jorar la calidad y la rentabilidad de sus servicios. No obstante, la mayor parte del entusiasmo actual en torno a la automatización del trabajo surge de los sistemas que pueden reemplazar a los humanos en tareas no rutinarias, complejas y creativas: sistemas capaces de automatizar la cognición humana. Los progresos del aprendizaje de máquinas, impulsados por una computación escalable en la nube y una inversión excepcional en talento humano de las grandes compañías tecnológicas, están generando ordenadores capaces de reconocer patrones y extraer conclusiones del *big data* de una manera sorprendentemente humana.

El citado estudio incorpora el siguiente cuadro (original en inglés en <<https://hbr.org/2016/10/the-3-ways-work-can-be-automated>>):

¿Qué tecnología de automatización es la adecuada para su negocio?

	Automatización robótica de procesos	Automatización cognitiva	Robótica de servicio
Tipo de tarea	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen alto - Baja complejidad - Rutinaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Compleja - Exploratoria - No rutinaria - Apoyo a la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Mezcla entre rutinaria y no rutinaria - Colaborativa
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Basado en la instrucción y las órdenes - Es probable que mejore con el aprendizaje de máquinas 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprendizaje de máquinas - Aprendizaje profundo - Sistemas híbridos inteligentes - Necesita datos y entrenadores humanos para aprender 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprende de la interacción humana y los datos
Ámbito de uso	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio - Puede automatizar tareas dentro de los procesos de negocio 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrado - Dirigido a conjuntos de datos concretos - Resultados específicos y esperados (aún sin inteligencia artificial fuerte) 	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio - Puede mejorar la productividad humana en un gran número de tareas y experiencias
Disrupción de la forma de trabajar	<ul style="list-style-type: none"> - Entre baja y media 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta 	<ul style="list-style-type: none"> - Entre media y alta
Oferta de productos	<ul style="list-style-type: none"> - Está madurando - Listos para implementar 	<ul style="list-style-type: none"> - Emergente - Algunos están listos para usar (por ejemplo, el reconocimiento de voz y de imagen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Está madurando - Listos para implementar



	Automatización robótica de procesos	Automatización cognitiva	Robótica de servicio
► Coste de implementación y mantenimiento	- Bajo	- Alto	- Entre medio y alto
Tiempo de implementación	- Semanas	- Meses	- Meses
Retorno sobre la inversión	- Alto - Puede encajar con los modelos operativos y de negocio actuales - Puede reducir la necesidad de cierta deslocalización	- Alto - Potencial para transformar modelos operativos y de negocio	- Alto - Puede mejorar significativamente la productividad y la eficiencia

Fuente: Willis Towerwatson.

Como vemos, la automatización mecánica (o robótica) de los procesos tiene un coste bajo y un alto retorno de la inversión, y es, sin duda, el método aplicable a los procesos rutinarios y de baja complejidad, que son la inmensa mayoría en la Administración. Esto no quiere decir que descartemos las otras técnicas, como el *machine learning* o la robótica de servicio (algo que nos recuerda mucho a los robots ayudantes tipo R2-D2 y C-3PO, nuestros amigos de *Star Wars*).

Nadie debe ver esta tendencia, la automatización, como una amenaza. Lo ideal es combinar con inteligencia el reparto o asignación de tareas a certificados, o inteligencias artificiales, o algoritmos, por un lado, y a empleados de carne y hueso, por otro, siendo estas últimas tareas las funciones de las nuevas relaciones de puestos de trabajo (RPT). Si nos reservamos el trabajo con verdadero valor añadido, no tienen por qué sustituirnos las máquinas. Lo explicó perfectamente Marcet (2018) en su artículo publicado en *La Vanguardia*, en el que defiende «la suma de inteligencias», y que se puede resumir en una frase: «Pensemos más en términos de hibridación que de sustitución», y recordando que:

Se trata de saber crear las mejores coaliciones entre las personas y las máquinas para crear más y mejor valor. Y en esa coalición, quien pondrá la diferencia serán las personas. Al final, las máquinas las acabará teniendo todo el mundo, pero el talento siempre resultará diferencial.

La combinación de capacidades, esa «hibridación», es, por tanto, lo más eficiente. Y lo más inteligente. No podemos defender el planteamiento de personas que se esconden bajo

perfiles de empleados públicos que se autodenominan «preparados», pero que, en el fondo, si no tuvieran «plaza fija», en el competitivo sector privado serían potenciales parados de larga duración. Ha cambiado el mundo y estos sujetos siguen estando muy preparados, sí, pero lo están en una realidad que ya no existe, para trabajar en una Administración que ya no debería existir, y realizando unas tareas que ya no tienen sentido.

Podemos reivindicar que lo que hacemos las personas no lo deben hacer las máquinas, pero yo no quiero hacer lo que puede hacer una máquina. ¿Qué o quiénes somos en realidad? Quizá el siglo XXI es el momento histórico de reivindicar la naturaleza humana. Mejor defender que nos dejen hacer lo que únicamente puede hacer una persona: resolver problemas, aplicar el sentido común, gestionar equipos humanos, reunirse o hablar con otras personas, empatizar, liderar, etc. Para todo lo demás, pongamos tecnología. ¿Quién aspira a ser más fuerte, más resistente o calcular más rápido que un robot?

Recientemente, la consultora IDC Spain presentó sus pronósticos de inversión en tecnología para los próximos 5 años, a partir del estudio global «IDC FutureScape 2019». Según IDC, una de las palancas para la digitalización es el puesto de trabajo, y en el encuentro se destacaron una serie de predicciones para el puesto de trabajo en 2019. Una de ellas prevé que para 2022 el 30 % de las empresas utilizará tecnología de conversación para aumentar el compromiso del cliente, o que el 75 % de las operaciones de TI serán sustituidas por inteligencia artificial (Fraile, 2018; Martín, 2019). Nuevas interfaces de usuario y automatización de procesos con esta tecnología reemplazarán, asimismo, a un tercio de las aplicaciones actuales basadas en pantalla para 2024, año en el que el 20 % de los trabajadores especializados tendrán un asistente digital colaborativo (Martín, 2019).

En todo caso, nos guste o no, la automatización de las tareas y la convivencia con las máquinas son procesos por los que tenemos que pasar. Por supuesto tendremos que adaptarnos. Adaptarnos es eso que hacemos cuando nos interesa un cambio, algo que ocurre con frecuencia en la vida personal, pero que no es tan habitual en el trabajo. Pero debería serlo: «Siempre que te pregunten si puedes hacer un trabajo, contesta que sí y ponte enseguida a aprender cómo se hace» (Franklin D. Roosevelt).

2.1.3. ¿Gestión directa o indirecta?

Si nos detenemos a hacer un seguimiento histórico de las formas que en cada momento se han manifestado preponderantes en cuanto a la gestión de los servicios públicos municipales, observaremos una oscilación, quizá política, quizá «por modas», entre la gestión indirecta y la municipalización (o *publicatio*). Quizá haya llegado el momento de elegir dicha forma de gestión con base en los datos (que arroja el modelo de gestión actual) y las previsiones económicas de los distintos informes que demanda la ley, todo ello teniendo evidentemente en cuenta el principio de eficiencia. Cualquier otro planteamien-

to ha quedado obsoleto, además de que se acercaría mucho a esa peligrosa politización de lo público, en la que la *publicatio* conlleva directa o indirectamente un caldo de cultivo del modelo «todos funcionarios» y la gestión en mano privada también podría provocar disfunciones como la deslegitimación de lo público o el ejercicio de potestades por parte de quienes no las ostentan.

Desarrollando alguna de estas ideas, nos preguntamos si, hoy en día, puede un Ayuntamiento crear una mercantil de capital público para gestionar un servicio público de su competencia, reflexión que es extensible a todas las Administraciones públicas. Y añadimos la referencia competencial porque, vaya por delante, si no es de su competencia, nuestra opinión es que, incluso con los informes del artículo 7.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) en mano, la necesidad de acreditar «mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b)» (art. 85), esto es, la gestión por el propio Ayuntamiento o por organismo autónomo, nos da una respuesta negativa, por cuanto ambos sistemas, por lógica, deberían ser muy parecidos (tanto da la gestión propia que la de una empresa pública).

Una somera visión de lo acaecido en los últimos años, salvo honrosas excepciones, es que la creación de sociedades mercantiles se justificaba en una mejora de la gestión por la «rapidez y eficacia» que tiene la gestión privada respecto de la puramente pública, y, en la práctica, la «huida de lo público» devino en «chiringuitos» ineficientes y deficitarios.

De lo que trata este artículo es de intentar ilustrar que la gestión pública debe procurar ser lo más parecida posible a la privada, lo que elimina o reduce el argumento. Pero una cosa es mejorar la gestión pública y otra muy diferente es que todo deba ser público. Sería hora de replantearnos el problema, porque, en realidad, todo sale del mismo lugar: capítulo I o capítulo II del mismo presupuesto.

Precisamente, la nueva Ley de contratos del sector público (Ley 9/2017) nos permite garantizar las condiciones laborales y salariales del personal (sin ánimo de exhaustividad): (art. 100) el cálculo de costes para determinar el presupuesto base del contrato debe reflejar los costes «reales» de la plantilla afectada al servicio así como su número, categoría y género (siendo uno de los elementos clave para justificar una revisión de precios) y la obligación de subrogación del personal afectado, respetando condiciones anteriores y el convenio salvo pacto en contrario (art. 130).

Guste o no, determinados trabajos, por su horario e intensidad, se gestionan mejor desde el ámbito privado que desde el público, sin perjuicio de la necesaria comprobación de una ejecución correcta del servicio (este sería uno de los nuevos puestos de trabajo necesarios en un futuro), con una eficaz gestión de primas y penalizaciones y, en último término, rescisiones.

Debemos defender y exigir unos salarios y condiciones laborales dignas, pero entendamos que hay tareas instrumentales que se gestionan mejor desde el ámbito privado, por su flexibilidad y polivalencia, y, por qué no decirlo, por tener unos sistemas de acceso al empleo y control mucho mejores que los públicos. Defendamos un sector público para la gestión con mayor valor, y dejemos el sector privado, mucho más competitivo y adaptable, para las tareas más sencillas. Como ejemplo, desde la cultura de lo «público» pocas RPT prevén que un empleado público de un polideportivo pueda hacer a la vez de monitor, taquillero y conserje de la instalación, u hoy una cosa y mañana otra.

Una reflexión: un adecuado punto de equilibrio entre ambas formas de gestión (gestión directa y concesiones) nos permitiría disponer de recursos para mantener un suficiente nivel de inversiones públicas, pilar imprescindible para evitar los efectos devastadores de las crisis económicas.

2.1.4. Tecnología y teletrabajo

Qué duda cabe de que la tecnología permite una mayor y mejor conciliación de la vida laboral y personal. Con ello nos adentramos en el mundo de la retribución por objetivos (que deben ser susceptibles de medición, independientemente del tiempo de trabajo «presencial») y evaluación del desempeño, pero también en el del llamado «salario emocional», imprescindible para atraer o bien retener, según los casos, el talento. Añadan de nuevo el plus de eficacia y eficiencia, principios que subyacen constantemente en este ensayo, y la funcionalidad de poder utilizar la tecnología para superar algunas dificultades geográficas de comunicación o acceso físico como la insularidad, el carácter rural o, en general, cualquier situación orográfica peculiar, teniendo en cuenta simultáneamente el nivel de conectividad de la zona.

Nuestro trabajo no está en la silla, ni en la mesa. Ni mucho menos en la máquina de fichar. Nuestro trabajo lo llevamos encima. Lo llevamos, sobre todo, en la cabeza, y también en dispositivos como el portátil, la tableta o el móvil, desde donde podemos hacer cientos de gestiones, incluida la de firmar. Una firma que, por cierto, solo admite hoy en día una posibilidad legal: la electrónica. Por otra parte, la palabra «móvil» comparte etimología con «movilidad». En el citado estudio «IDC FutureScape 2019», analizado por Martín (2019), se subraya, asimismo, la importancia de la movilidad como el factor definidor de los modernos puestos de trabajo (entendida, en este caso, no como movilidad entre puestos de trabajo, sino como movilidad del puesto de trabajo):

Movilidad. Sin duda sigue siendo el principal impulsor para la transformación del puesto de trabajo y una de las prioridades de las empresas para mejorar no solo la productividad de los empleados, sino la experiencia de los mismos. La relación entre movilidad y talento la hemos abordado ya en este blog y quedó bien contrastada por una de las predicciones expuestas: en 2021 la demanda de talento hará que el 60 % de las empresas de las compañías de la lista Forbes Global 2000

(G2000) ofrezca trabajo en equipo y remoto, gracias al acceso a las aplicaciones empresariales y de colaboración. Me refería en un artículo anterior, por ejemplo, al valor que aporta la videoconferencia para el trabajador remoto y, por ende, su importancia para la gestión del talento.

El teletrabajo, muy resumidamente, no es otra cosa que un desempeño a distancia. Por esto puede definirse como:

[...] forma de organización y/o ejecución del trabajo realizado en gran parte o principalmente a distancia, mediante el uso intensivo de las técnicas informáticas y/o de telecomunicación y bajo esta óptica lo debemos analizar, pero no olvidemos que alrededor de este concepto se deben abrir otros horizontes de mayor calado e importancia sociocultural (Davara Rodríguez, M. A., Un acercamiento al teletrabajo, en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 5/2009, pág. 765, La Ley 8982/2009).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo lo define como la forma de trabajo efectuada en un lugar alejado de la oficina central o del centro de producción y que implica una nueva tecnología que permite la separación y facilita la comunicación. Eso sí, un desempeño que aporta numerosas ventajas: calidad de vida, conciliación de la vida personal y laboral, «salario emocional», integración de colectivos con problemas de movilidad física, mayores posibilidades para las empresas a la hora de fichar o retener talento, ahorro económico directo tanto para la empresa como para el trabajador, también un ahorro más que evidente de toneladas de combustible, un mayor rendimiento y compromiso por parte del trabajador...

Insistimos en la legalidad de la figura en el ámbito de la Administración. Y no solo por la vía del derecho laboral (véase art. 13 RDleg. 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores –ET–), sino directamente de la rama del derecho público. De hecho, goza de un inequívoco respaldo normativo desde la disposición final sexta de la ya derogada Ley 11/2007, «habilitación para la regulación del teletrabajo», que era más bien un mandato imperativo para regular las condiciones del teletrabajo en la Administración general del Estado. De la misma época es la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, y que bajo el epígrafe de «definición del teletrabajo» señala que:

[...] se entenderá por teletrabajo toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual un empleado de la AGE puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos.

A nivel europeo encontramos el Acuerdo marco europeo sobre teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas. Por su parte, en el ámbito normativo autonómico destacó, en un primer momento, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, cuya disposición adicional décima estableció:

La administración de la Generalitat, en el marco del Plan para la Implantación de la Administración Electrónica, y de garantía en el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, incorporará las fórmulas telemáticas más adecuadas para hacer posible la implantación del teletrabajo. La definición de los ámbitos funcionariales o colectivos en los que pueda ser posible el teletrabajo, en atención a sus características o por las funciones que deban desempeñar, será delimitada reglamentariamente.

Dicho desarrollo reglamentario se abordó mediante el Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat.

Otras normas autonómicas son la Ley 13/2015, de 8 de abril, de función pública de Extremadura (art. 50 en relación con el Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en modalidad no presencial en la comunidad autónoma de Extremadura); la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (art. 107 y Orden de 5 de septiembre de 2016); y en Castilla y León los interesantes Decretos 9/2011, de 17 de marzo, por el que se regula la jornada de trabajo no presencial mediante teletrabajo en Castilla y León, y 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta forma de organización de la prestación laboral puede suponer importantes beneficios, tanto para la organización, al exigir la identificación de objetivos y la evaluación del grado de su cumplimiento, como para los propios empleados que, al poder desempeñar parcialmente su trabajo desde su domicilio, ven aumentadas sus posibilidades de conciliación del desarrollo profesional con su vida personal y laboral.

En definitiva, los medios electrónicos son perfectamente compatibles con los telemáticos. Normalmente cuando hablamos de tramitar desde casa nos referimos al ciudadano, pero qué duda cabe de que la tecnología permite teletrabajar del mismo modo que permite teletramitar. Si se cumplen los objetivos y el Esquema nacional de seguridad, no debería haber problema. A cambio, las Administraciones públicas disfrutarán de empleados públicos más implicados y satisfechos. Como afirma Del Val (2015, 2016) en el artículo «Teletrabajo, ¿por qué no?»:

No cabe duda de que en unas Administraciones públicas no acostumbradas a la gestión por objetivos, basadas en una cultura arraigada en la importancia de la presencia en el puesto de trabajo, es difícil introducir mecanismos de teletrabajo, pero

es incuestionable la necesidad de abordar su implantación en la Administración general del Estado y su generalización en las Administraciones autonómicas, dado que puede contribuir tanto a una mayor satisfacción laboral del empleado público como a su mayor implicación en el cumplimiento de los objetivos de la unidad administrativa donde presta sus servicios profesionales.

2.2. Factores internos

Nada de lo que se va a expresar a continuación constituye ninguna novedad. Todo se ha dicho anteriormente algunas o muchas veces, con poco o escaso éxito.

2.2.1. Envejecimiento y temporalidad

Tan solo con pasear por cualquier Administración, resulta un hecho evidente y objetivo su envejecimiento medio. Como cita Viaña (2017), entre otros muchos, «más del 40 % de los trabajadores del sector público supera los 50 años».

En los próximos 10 años se van a cruzar dos fenómenos: por un lado, la lógica reposición de los efectivos que cesen por edad y la estabilización/consolidación del ingente colectivo de personal temporal producto de los años de congelación de las ofertas de empleo (entre un 20 y un 40 %).

Como indica Ramió (2017), los problemas de la «gerontoadministración» (sindicato UGT, Radio León, 2016) son graves y habrá que planificarlos (PORH –Plan de ordenación de recursos humanos–). «La hipótesis es que es un problema evidente pero que ni preocupa, ni se analiza y, obviamente, no se toman medidas para su resolución más o menos proactiva»:

- Estudiar el problema, al menos en organizaciones medias y grandes (más de 100 empleados), para reflexionar las posibles soluciones, evitando actuar de forma «mimética». No solo con las jubilaciones, también con los empleos temporales que quizás tampoco sean los más adecuados.
- La descapitalización del conocimiento, pues no se puede sustituir la memoria y la experiencia con personal con grandes conocimientos teóricos, pero poca práctica vital y de la organización. Elementos complejos como «con qué –forma y método–», «con quién –interacciones–», «dónde –buscar, almacenar–» no se aprenden en unas pruebas selectivas.
- Planificar el futuro: lo que hagamos ahora serán las Administraciones de los próximos 40 años.

No existe una única alternativa al problema. Ni dejarse llevar (duplicar la organización actual con nuevas incorporaciones, obviando que el mundo al que vamos no se va a parecer al mundo del siglo XX) ni externalizar toda la gestión. Habrá que aprovechar las fortalezas interiores: la formación y promoción ligada a la evaluación real del rendimiento y la trayectoria deben ser las principales herramientas, estableciendo pautas contra la desmotivación y para sacar a parte de la organización de su «zona de confort».

Habitarse a las técnicas de «reingeniería de procesos» y de mejora continua, redactando protocolos de todos y cada uno de los procedimientos en todos sus aspectos, incluyendo modelos normalizados (externos, internos, archivo pasado y futuro), simplificando y acumulando trámites, con el énfasis en la actuación administrativa automatizada (que debería llegar al 95 % de los procesos: lo que pueda hacer una máquina...). Fomentar el aprovechamiento de las sinergias entre ellas, favoreciendo la creación de grupos de trabajo especializados, lo que sería un buen motivo para introducir complementos de productividad vinculados a la consecución de estos objetivos.

2.2.2. Repensar la estructura

Sin prejuzgar el sistema, la mayor parte de la Administración pública española se rige por un sistema mixto (cuerpos/puestos), donde los empleados públicos se integran en cuerpos (cuerpos, escalas o categorías), unos generales y otros especiales (titulaciones específicas, especialidades, oficios). Las funciones (competencia) y tareas se otorgan por las normas de creación (en los cuerpos superiores y especializados), en las normas de organización y organigramas, y, en último término, en la RPT. A pesar de la apariencia, estos catálogos distan mucho de ser completos, al confundir función con tarea, tarea con capacidad y función/tarea del individuo con funciones/competencias de cada órgano. Cualquier cambio supone «casi» una revolución, debido, entre otras cosas, a la cultura funcionarial y sindical de resistencia al cambio, venga de donde venga.

De entrada, habría que repensar qué puestos van a continuar necesitándose en el futuro, cuáles van a disminuir o, incluso, desaparecer y qué perfil deben tener. Como cita Ramió (2017):

[...] en el caso de las jubilaciones de los empleados públicos menos cualificados y más instrumentales se abre una ventana de oportunidad para su extinción debido a la nueva organización del trabajo derivada de las tecnologías de la información y del inminente impacto de la robótica.

Sería bueno recordar los problemas generados por la longeva Ley 30/1984 y que desembocaron en el EBEP de 2007:

- Coloquialmente dijimos: «Mucho jefe y poco indio». Esta fue la consecuencia de la inexistencia de una carrera administrativa planificada.

- El lema individual y colectivo: «Reclasificación». Por este sistema, pensando en la persona o el colectivo y no en el puesto, se aumentaron complementos de destino y específicos con poca o ninguna justificación objetiva.
- La «desmotivación» y «acomodación» inherente a un sistema que condena a los empleados públicos a permanecer más de 35 años de vida laboral con la única perspectiva de cumplir trienios.

Sería el momento de repensar la estructura más plana y simple, con unidades transversales, con menos cargos intermedios (jefaturas diversas) y con más puestos de «gestor» con tareas concretas (variables fácilmente) asignadas en función de las competencias acreditadas, y donde la función directiva profesional sea dirigir, coordinar y evaluar al individuo y al equipo (de forma comparada con otras unidades y entidades), manteniendo constante la comunicación interna y externa, y, sobre todo, lanzando propuestas de mejora continua.

En el siglo XXI no van a servir empleados «que hacen lo que se les manda», ni jefes para todo y que controlan todo. Cada elemento de la estructura debe responsabilizarse de lo que hace. Tampoco se puede continuar con el sistema departamental (taifas) que tantos problemas genera de falta de coordinación y de ineficiencia en la utilización de los recursos.

El eje de la nueva Administración debería girar sobre:

- Definir la función directiva profesional, ligada a objetivos y a la rendición posterior de cuentas, como eje de la nueva cultura.
- Ya lo estableció el EBEP: grupo A y grupo C (el grupo B cabe dejarlo para profesiones o especialidades). Salvo para puestos directivos y especializados superiores (letrados, inspectores, habilitados, intervención, algunas profesiones colegiadas), el acceso se realizaría por el subgrupo inferior (A2 y C2) y estaría planificado mediante la evaluación continua y la carrera profesional, la posibilidad de acceso al subgrupo superior dentro de los itinerarios profesionales.
- Partiendo de unas funciones genéricas y obligatorias de cada cuerpo, definir las tareas/responsabilidades de cada unidad e individualmente de cada puesto (un buen ejemplo es el trabajo del CORH –Comunitat de Recursos Humanos, Diputación de Barcelona– definiendo perfiles y competencias de puestos). Esto debe ser dinámico y no estático. Las nuevas tecnologías deben permitir «medir y evaluar» las tareas realizadas y los objetivos.
- Mantener la especialidad solo cuando sea necesario, como profesiones colegiadas o tareas muy especializadas y/o con el volumen necesario.
- Transversalidad. Los tiempos «muertos» de cualquier puesto pueden ser asignados en cualquiera de las tareas de la organización, dentro del nivel de competencia. Coexistencia de departamentos con unidades transversales e interdepartamentales.

- Premiar y valorar la adaptabilidad, capacidad de aprendizaje y la actitud proactiva. La persona que puede lo más (tareas/competencias) puede lo menos. Al contrario, no.
- Valorar las competencias adquiridas de forma efectiva, no solamente mediante la simple asistencia a cursos de formación.
- Favorecer e incentivar la polivalencia y el cambio de tareas o puesto de trabajo, como incentivo a la transferencia de conocimiento, evitando la excesiva «parcelación» de la gestión.

2.2.3. Los nuevos perfiles

En general, la mayor parte de los estudios comparados nos dicen que en España no tenemos un exceso de empleados públicos. Lo que ya no está tan claro es que los tengamos en la clasificación más correcta para seguir generando valor (utilidad) a los ciudadanos, porque esa es nuestra razón de ser.

Resulta más que interesante la lectura del trabajo de Gorriti (2019) sobre «Los puestos de trabajo del futuro en el sector público», y el resultado es bastante preocupante. Hay toda una serie de tareas que por la robotización y la inteligencia artificial van a disminuir o desaparecer, pero, como indica el autor, la Administración no solo se mide por criterios económicos: «Estos criterios no están claros en las AAPP porque tampoco está claro que la eficacia y la eficiencia sean sus únicas metas».

Pero la evolución al siglo XXI no será inmediata, siendo necesario realizar la transición, por lo que deberemos buscar perfiles adaptables más que especialistas en una sola materia, así como incrementar el nivel si queremos seguir prestando servicios cada vez más complejos a los ciudadanos. Siguiendo a Gorriti (2019): «Esta complejidad exigirá un mayor nivel educativo exigible o susceptible de adquirirse, por lo que la formación y la promoción interna serán más importantes en las políticas de RRHH».

Los perfiles que aumentarán son los relacionados directamente con las personas: la educación infantil y primaria (en las superiores, el avance de los métodos virtuales, cuando menos, supondrá un gran cambio) y la sanidad (al menos de momento, hasta la robotización), la seguridad ciudadana, los servicios sociales personales, y, con gran amplitud, el ocio activo en todas sus múltiples facetas.

Los puestos de inspección y control y auditoría, así como la vigilancia de las concesiones y contratos, que también prestan un servicio a los ciudadanos, deberían incrementarse. Y no estaría de más recordar el potencial de reequilibrio que pueden realizar las Administraciones públicas respecto de la España interior despoblada, aumentando servicios y atención (electrónica, sí), pero también personal, con un nicho de empleo público en funcionarios habilitados de las oficinas de asistencia en materia de registro.

2.2.4. Jubilación y «reemplazos»

Vaya por delante la terrible dificultad de planificar en las Administraciones españolas por el tradicional «corsé» presupuestario anual que impide planificar a más de 1 año (véase Nieto, 1996, p. 123), el concepto de «criminogeneidad» en la ejecución presupuestaria). Resultaría muy conveniente que, al igual que se hace con los contratos administrativos (gastos comprometidos), pudieran planificarse gastos futuros (horizonte 3-4 años) para ordenar la gestión de personal de forma racional.

La necesidad de «planificar» a través de los planes de ordenación u otros semejantes está prevista en el artículo 69.2 a) del EBEP: «Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos», con el objetivo de:

[...] contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Sin perjuicio de cambios futuros, el artículo 19 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2018 (LPGE 18) (redacción idéntica en el proyecto LPGE 19) regula la tasa de reposición de forma «numérica» respecto de los efectivos, pero estos pueden intercambiarse entre sectores prioritarios, lo que se ha ampliado a todos los puestos con el genérico «personal de atención a los ciudadanos en los servicios públicos».

Por tanto, antes de «repetir» la organización existente, hay que pensar en la organización futura, manteniendo el mismo número de efectivos. No solo en número, sino también en su clasificación: quién no conoce algún puesto clasificado por presiones o para satisfacer intereses o conflictos individuales o colectivos.

Salvo en el supuesto anterior del personal laboral, escaso margen da el marco jurídico actual para planificar la «transición» entre los funcionarios que se jubilan y las nuevas incorporaciones. Ni jurídica ni presupuestariamente.

Veamos lo que ya se puede hacer. Podemos «preparar» al personal afectado (formación) para que tome conciencia de que es mejor un cambio planificado y gradual que pasar de una dedicación completa al trabajo a una dedicación completa al ocio. Aunque ello suponga reducciones temporales retributivas.

Las diferentes posibilidades serían, partiendo siempre de la voluntariedad de los afectados (embarcarse en este proceso con la perspectiva de interminables juicios con final incierto no resulta recomendable):

1.º La opción económica (premios a la jubilación anticipada) ha sido declarada contraria a derecho por el Tribunal Supremo recientemente (STS 1062/2018, de 20 de marzo, ratificada por STS 842/2019, de 14 de marzo) por entender que se trata de un concepto retributivo no previsto legalmente, al no tratarse de una mejora directa de prestaciones de la Seguridad Social.

Aunque deberíamos tener en cuenta que en el supuesto enjuiciado las ayudas a la jubilación se constituyen como un derecho, es decir, no vinculadas a una planificación de los recursos humanos. En el marco de los planes de empleo, la disposición adicional vigésima primera de la Ley 30/1984 establece que:

Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de planes de empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente ley, *así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada* (la cursiva es nuestra).

2.º Otra posibilidad es la reducción de jornada en el marco de un PORH. Con carácter supletorio, en la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, en su punto 5.1, se establece:

En aquellos casos en que resulte compatible con la naturaleza del puesto desempeñado y con las funciones del centro de trabajo, el personal que ocupe puestos de trabajo cuyo nivel de complemento de destino sea igual o inferior al 28 podrá solicitar al órgano competente el reconocimiento de una jornada reducida, ininterrumpida, de las nueve a las catorce horas, de lunes a viernes, percibiendo el 75 % de sus retribuciones.

Esto es, una reducción media del 33 % permite abonar el 75 % de la retribución. En la misma línea está el artículo 30.4 de la Ley 30/1984:

Los funcionarios a quienes *falten menos de 5 años para cumplir la edad de jubilación forzosa* [...] podrán obtener, a su solicitud, la reducción de su jornada de trabajo hasta un medio, *con la reducción de retribuciones que se determine reglamentariamente*, siempre que las necesidades del servicio lo permitan. Dicha reducción de jornada podrá ser solicitada y obtenida, de manera temporal, por aquellos funcionarios que la precisen en procesos de recuperación por razón de enfermedad, siempre que las necesidades del servicio lo permitan (la cursiva es nuestra).

Ciertamente, este precepto permite margen de negociación.

Con las posibilidades abiertas por la reciente disposición adicional centésima cuadragésima cuarta de la LPGE 18 sin distinción de grupos ni niveles, siempre que se cumpla con los requisitos de estabilidad, regla de gasto y deuda, y la posibilidad de incluir en un PORH «previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo», debería estudiarse esta reducción y, además, planificarla «en cómputo diario, semanal, mensual o anual», de forma que la prestación de servicios se concentre en los periodos más beneficiosos para ambas partes y, si fuera posible, mediante fórmulas de teletrabajo.

Lógicamente, en esta situación no se debería modificar el régimen de cotización, ya que no es lo mismo un puesto con jornada a tiempo parcial que una reducción transitoria y voluntaria de la jornada en el marco de la conciliación o de la planificación.

3.º Otra posibilidad no siempre conocida son las licencias o permisos sin retribución (o sin sueldo o por interés particular) para el personal funcionario. Con carácter general, su ventaja es que no afectan a la carrera laboral, ya que se mantiene la cotización durante esta situación para el personal funcionario (Orden de 27 de octubre de 1992), «siendo la base de cotización la que correspondería, de haber continuado su prestación de servicios». Esto no es posible para el personal laboral, pero en el marco de un PORH/convenio colectivo podría acordarse asumir el coste de la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social para igualar las condiciones con el personal funcionario.

La Ley de funcionarios civiles del Estado (Decreto 315/1954) establece supletoriamente que «su duración acumulada no podrá en ningún caso exceder de 3 meses cada 2 años», estando regulada esta materia por cada Administración pública de forma semejante: mes y medio cada año.

Teniendo en cuenta que no afectaría a la jubilación futura (aunque sí a la retribución, tanto mensual como a la paga extraordinaria), los empleados públicos deberían pensar seriamente esta posibilidad, al menos a partir de los 58-60 años para realizar una transición gradual al ocio, incluso facilitando su disfrute discontinuo, aunque planificado y vinculado a una programación de necesidades.

4.º La Ley 30/1984 prevé unas situaciones inexploradas, que incluso están abiertas («entre otras» medidas, dice el art. 69.2 EBEP), siempre dentro de un plan del empleo o PORH y la voluntariedad de los afectados.

Para las situaciones de reasignación de efectivos y excedencia forzosa, la Ley 30/1984 recoge expresamente la posibilidad de «otras ayudas que en el propio plan de empleo puedan establecerse», por lo que con imaginación se pueden articular periodos de «transición» previos a la jubilación forzosa: permitir su duración discontinua y aumentar la retribución, así como mantener la cotización en el supuesto de excedencia forzosa asumiendo el coste del convenio especial.

5.º También sería razonable clarificar la edad de jubilación forzosa de los funcionarios en el EBEP: si la edad legal es «la que prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad», debería eliminarse la mención a los 65 años.

Incluir medidas legales de rejuvenecimiento obligatorio en los colectivos con edades de jubilación anticipada (emergencias y fuerzas de seguridad), porque para eso se aprueban, y más cuando el sector sanitario y educativo (los dos sectores con mayor empleo) están reclamando las mismas medidas.

6.º En cuanto a la posibilidad de establecer limitaciones a la prolongación de la edad de jubilación tanto del resto de los funcionarios como del personal laboral, dada la nueva redacción de la disposición adicional décima del ET (RDleg. 2/2015) por el Real Decreto-Ley 28/2018, debe planificarse de forma objetiva y estudiada. Esto es necesario para evitar caer en arbitrariedades:

En consecuencia, los criterios para la concesión o no de la prórroga, dentro de esa amplia discrecionalidad del legislador para fijarlos, han de ser objetivos y aplicables a todos los funcionarios afectados, sin que pueda utilizarse para denegar la prórroga un criterio subjetivo, máxime si implica materialmente una sanción, lo que acercaría la actuación de la Administración a la desviación de poder (FJ 3.º STS 4607/2015, de 4 de noviembre).

Un reciente ejemplo estaría en el Decreto 7/2019, de 25 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Plan de ordenación de recursos humanos 2019-2021 del personal de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana, donde se condiciona la continuación de los servicios entre los 67 a 70 años a la «la transmisión del conocimiento experto adquirido durante su trayectoria profesional a la organización sanitaria», debiendo la persona solicitante justificar «los motivos por los que su permanencia pueda contribuir a la satisfacción de necesidades de la organización», con revisión anual. Además, debe acreditarse el mantenimiento de las aptitudes psicofísicas y no superar el absentismo medio, y estar en uno de los supuestos siguientes: o estar en categorías con dificultad de sustitución o que en la citada categoría existan tasas de empleo superiores al 90 % según las encuestas actualizadas del Instituto Nacional de Estadística (INE) de inserción de titulados.

De lege ferenda, quizá sería más fácil extender la figura del funcionario «emérito» (semejante al profesor equivalente), de forma que se compatibilizara durante un tiempo (2 años, renovables) la jubilación con un trabajo a tiempo parcial para garantizar la transición del conocimiento (beneficio para la organización) con la transición a la jubilación (beneficio para la persona). Siguiendo con las propuestas: si en algo puede aliviar las mermadas arcas de la Seguridad Social, debería estudiarse extender a todos los funcionarios de carrera (como ocurre con los interinos) la obligación de cotizar por desempleo. A cambio, las Administra-

ciones podrían tener las armas para acometer un cambio generacional de forma planificada y paulatina (jubilación parcial).

2.2.5. Selección

El mundo ha cambiado y las personas con él, nos guste o no. Del ser humano con gran memoria, hemos pasado al ser humano con capacidad de búsqueda, adaptación y comprensión de la gran cantidad de información que tenemos. Entre la Ley de procedimiento de 1958 y la siguiente pasaron 34 años, de forma que un empleado público pudo pasar toda su vida profesional bajo el paraguas de la Ley de 1958. Esto ya no volverá a ocurrir, salvo regresión.

A pesar de sus muchas críticas, el test sigue siendo la forma de hacer una primera criba en procesos de selección multitudinarios para acreditar un mínimo de aptitudes y habilidades. A partir de ahí, los nuevos procesos selectivos deberían tratar de limitar los *falsos negativos* (Gorriti, 2018): fomentar pruebas prácticas y demostración de habilidades con acceso a códigos, repertorios legislativos y jurisprudenciales y técnicos, huyendo de las pruebas memorísticas y literales.

Incluir con carácter general pruebas de idiomas, práctica de paquetes informáticos de oficina, talento e imaginación en la resolución de problemas y, valorando la inteligencia (interpretación sistemática y operativa), pruebas expositivas (no tanto «cantar» un tema literal como redactar/exponer un problema con base en un guion).

Si volvemos a los simples test cortos, muy cortos, con temarios reducidos (realizados a la carta del personal interino) e, incluso, con notas de corte más bajas del aprobado, estaremos consiguiendo mantener la misma Administración acomodada que teníamos.

2.2.6. La temporalidad

Las Administraciones públicas han olvidado que la temporalidad no puede ser la solución a la falta de políticas activas de empleo por parte de las Administraciones superiores (general del Estado y comunidades autónomas).

En nuestro derecho (nacional y de la Unión Europea), la temporalidad debe tener una causa concreta y real, evitando genéricos «por necesidades del servicio». Además de que producir una «inflación artificial» de personal en las Administraciones inferiores (sobre todo la local) produce más problemas que soluciones, al «acostumbrar» a la organización a disponer de un personal «irreal», realizando trabajos muchas veces innecesarios o segregando tareas para dar ocupación activa al personal temporal, además del esfuerzo humano de enseñar y tutelar de forma consecutiva.

Se olvida que el sujeto activo de las políticas activas de empleo debería ser primordialmente el sector privado, al menos en un 60 % como corresponde a su peso en el producto interior bruto español.

La Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y las sentencias recaídas recientemente están abocando al abono de indemnizaciones por parte de las Administraciones que han abusado de la contratación temporal (muchas veces obligadas por las Administraciones superiores; en otras, por la prohibición de realizar ofertas de empleo estable), pero también en los nombramientos por programas sin causa o interinos prolongados. Como recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 14 de septiembre de 2016, asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15:

53. En la medida en que en los litigios principales no existe ninguna medida equivalente y eficaz de protección respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de derecho administrativo, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los trabajadores indefinidos no fijos, con arreglo a la jurisprudencia nacional existente, podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el acuerdo marco.

Por más que esta sentencia se haya «aplacado» en parte por la STJUE de 5 de junio de 2018, asunto C-677/16 (solamente en los supuestos de que el empleado tuviera exclusivamente un contrato o nombramiento de interinidad por vacante y que, además, no existiera un fraude de ley previo ni uno posterior por no convocar la plaza debidamente), lo cierto es que la situación está al albur de lo que puedan determinar los juzgados y tribunales por el mantenimiento de una relación laboral con «una duración inusualmente larga» (apdo. 64), ratificada por la STJUE de 21 de noviembre de 2018, asunto C-619/16. Recientemente, dos abogados generales del TJUE en sus conclusiones de 17 de octubre de 2019 (abusos sobre contratación temporal en el personal estatutario sanitario, asuntos C-103/18 y C-429/18; cese de funcionaria interina por vacante, asunto C-177/18) respaldan la posición de denegar el derecho a indemnización a la que llega la segunda STJUE del asunto De Diego Porras (C-619/17).

Dicho lo anterior, volvamos a la necesidad de planificar: un trabajo extraordinario incluso de varios años no debe suponer obligatoriamente un puesto estable para los próximos 30 años. La acumulación de tareas y los programas (u obra o servicio en el ámbito laboral), correctamente definidos y con sustantividad propia, sirven perfectamente para esta finalidad.

No está de más recordar la reciente STS 3251/2018, de 26 de septiembre, sobre los programas que excedan con mucho el máximo de 3 años (ampliable por 1 año más por la legislación autonómica), que obliga a justificar la necesidad o no de considerar la plaza estructural:

[...] en un caso como el enjuiciado, en que el nombrado cubrió necesidades que, de hecho, no tenían carácter provisional, sino permanente y estable, debe valorarse, de modo motivado, fundado y referido a las concretas funciones que prestó, si procede o no la ampliación de la relación de puestos de trabajo de la plantilla municipal, observando después las consecuencias jurídicas ligadas a tal decisión, entre ellas, de ser negativa por no apreciar déficit estructural de puestos fijos, la de mantener la coherencia de la misma, acudiendo a aquel tipo de nombramiento cuando se dé alguno de los supuestos previstos en ese art. 10.1, identificando cuál es, justificando su presencia, e impidiendo en todo caso que perdure la situación de precariedad de quienes eventual y temporalmente hayan de prestarlas (FJ 18.º).

La consecuencia fue la readmisión del funcionario interino cesado por decreto, lo que sin duda nos lleva a la necesidad de estudiar, justificar y planificar (PORH) la creación o amortización del puesto, que posiblemente generarán derecho a indemnización.

2.2.7. Sistema retributivo

El EBEP pretendió establecer un nuevo sistema retributivo, si bien dejó diferida su aplicación a lo que dispusieran las leyes de desarrollo (tanto la del Estado como la de las comunidades autónomas).

Sin embargo, las Administraciones que han implementado el sistema de carrera a partir del EBEP han mantenido el anterior sistema retributivo, al que han «añadido» el complemento de carrera como una forma de incrementar retribuciones.

No parece que fuera eso la voluntad del legislador, que por ello acordó un sistema de garantía en la disposición transitoria primera:

1. El desarrollo del presente estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren.

Vale la pena recordar lo evidente, que se está ensanchando la diferencia retributiva entre el sector público y privado, analizada por Cuenca (2009), entre un 20-30 %, mayor cuanto menor es la cualificación, y que seguramente se ha agrandado a partir de la gran crisis de 2008 y la reforma laboral de 2012: devaluación salarial del 12 % entre 2008-2015 en el sector privado (Alonso, 2018), muy superior al 5-7 % de media que se redujeron las retribuciones de los empleados públicos en 2010 por el Real Decreto-Ley 8/2010, ya que la congelación de la paga extra de 2012 se ha recuperado.

A lo que hay que añadir el incremento de medidas de conciliación y de reducción de jornada, como los días de antigüedad (era lo único que se podía conceder en tiempos de crisis que no supusiera un coste económico directo), la posible reducción de jornada de 1.642 horas anuales de acuerdo con la disposición adicional centésima cuadragesima cuarta de la LPGE 2018, sobre una jornada que ya era inferior al promedio de 1.691 en el conjunto del Estado (sector público y privado) (Europa Press, 2018), y un mayor absentismo (mejora de la incapacidad temporal por la disp. adic. quincuagésima cuarta LPGE 2018), por más que nos pese. Y todo ello con escasas perspectivas de que esto suponga un aumento de la productividad de los empleados públicos.

Los recursos humanos de las Administraciones públicas constituyen un «ecosistema» con sus propias reglas, no tan diferentes de las del resto de la humanidad: se nutre de la confianza (acceso a un empleo estable) y de unas expectativas de progresión. Un buen engranaje de ambos aspectos permitiría reclutar talento para las Administraciones, y continuar generando «valor» para la ciudadanía y objetividad en la prestación de los servicios.

Este esquema permitiría solucionar un doble problema sin excesivos efectos presupuestarios:

- 1.º Mantenimiento del número de efectivos, aunque repensando su clasificación y perfiles, que accederían de forma estable a unas retribuciones sensiblemente inferiores.
- 2.º La legítima aspiración al reconocimiento de unas retribuciones superiores a los empleados en función de una carrera ordenada, basada no solo en la meritocracia objetiva (años, títulos, asistencia a cursos, es decir, «papeles»), sino también en la evaluación real de aptitudes y actitudes (saber hacer, saber ser y estar), y, si no es pedir demasiado, valorando el compromiso.

Solo faltaría añadir un esquema de sustitución temporal (coexistencia) entre la generación que se jubila en los próximos 10 años y la nueva, lo que nos devuelve a lo ya propuesto: si debemos cotizar por desempleo, hágase la modificación legislativa como en su día se realizó para el personal interino.

2.2.8. La evaluación del desempeño, la carrera y el complemento de productividad

A pesar de que el artículo 20 del EBEP (básico para todas las Administraciones, incluso la educativa y sanitaria) está vigente desde 2007, existe una resistencia cultural a su utilización.

Nuestra cultura confunde el buen compañero con el buen profesional. Y se toma muy mal calificar a unos compañeros de forma diferente a los demás. La sinceridad no está bien

vista. La guinda, el «café para todos» sindical. Con estas premisas, la voluntad del legislador de establecer un «procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados» resulta de difícil aplicación, por tener muchos aspectos objetivos y otros necesariamente subjetivos.

La realidad es que poco ayudan los sistemas de gestión actuales. Confiemos en que el avance de la administración electrónica y los programas de gestión de expedientes, junto con sistemas de evaluación continua de la calidad (interna y externa, como las cartas de servicios), permitan de forma más ágil cuantificar el trabajo real tanto de los órganos y unidades, como de cada uno de sus miembros, midiendo sus capacidades. Y que ello tenga sus consecuencias, positivas o negativas, al menos sobre la carrera y la productividad.

Mientras esto no sea así, continuaremos con los sistemas de evaluación igualitarios y con falsas productividades con repartos casi lineales, evitando complicaciones con los compañeros.

Con los puestos de jefatura debería instaurarse una cultura de determinación de objetivos y su medición al menos de forma anual (memorias de gestión), y una nueva evaluación en periodos predeterminados (máximo 5 años), viendo normal el cambio de puesto como forma de evitar la acomodación, los vicios adquiridos y para mejorar la transferencia de conocimientos interna (máximo 10 años).

También resultaría beneficioso, al igual que está regulada la remoción del puesto, regular la posibilidad de «dimisión motivada» (como método preventivo de conflictos), sin perjuicio de establecer un procedimiento contradictorio y un periodo de preaviso mínimo, así como ciertas garantías en el supuesto de dimisión por cuestiones de incompatibilidad profesional.

Abramos también una ventana a la subjetividad de forma transparente y motivada, y establezcamos el complemento de productividad como la parte en la que evaluamos a la organización, pero donde existe un hueco para las actitudes personales, si se quiere tasado (limitación sobre el global de las retribuciones), pero que permita la implicación de los mejores. Reconozcamos una obviedad: ni todos somos iguales ni somos siempre iguales.

2.2.9. Otra posibilidad: el Sistema Nacional de Salud o la Comunidad Foral de Navarra

Hay un ejemplo que ha demostrado un funcionamiento más que correcto: la sanidad pública. Si tenemos la mejor sanidad del mundo, quizá deberíamos explorar qué diferencias tiene su sistema de organización con las demás Administraciones. No pretendemos decir que sea perfecto (nada lo es), sino buscar la diferencia y sus fortalezas.

Su regulación se encuentra en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud con carácter básico, más el desarrollo autonómico. Obsérvese que es anterior al EBEP de 2007.

De entrada, el sistema parte del derecho a la «libre circulación del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud», lo que obliga a tener un esquema de cuerpos y escalas bastante homogéneo en el conjunto, de forma que «corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la aprobación de un catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud» (arts. 15 y 37) para garantizar el derecho a la movilidad (sin perjuicio del perfil lingüístico que puedan exigir las comunidades autónomas con lenguas propias).

Para garantizar este derecho a la movilidad se ha generalizado el concepto de puesto «base» o «tipo», que ocupan todos los empleados de la misma escala o categoría, más las posibles diferencias en el complemento específico (o de puesto): turnicidad, nocturnidad, festividad, disponibilidad, o por trabajar en algunos servicios concretos (urgencias, autopsias).

Sobre este tipo de puesto se realizan los concursos de movilidad, y es el que tienen reservado todas las personas que ocupan «jefaturas» (pueden volver a su mismo puesto base), de forma que resulta bastante generalizada la evaluación continua de las mismas, y transcurrido un plazo determinado de tiempo la necesidad de volver a concursar (nueva provisión del puesto).

El sistema, ya en 2003, se compensa con el complemento de carrera en función de méritos, cursos, objetivos, y la evaluación del rendimiento, de forma que el empleado, sin necesidad de optar a jefaturas, obtiene unos ascensos que son más rápidos cuantos más méritos realice. Y ha sido habitual establecer complementos de productividad por cumplimientos de objetivos de reducción de listas de espera.

Con independencia del sistema utilizado, la realidad es que hay comunidades autónomas que ya aplican un sistema diferente al del Estado. Un ejemplo estaría en Navarra, que mediante el Decreto foral 158/1984, de 4 de julio, ha regulado con bastante precisión las retribuciones complementarias (con cierto margen porcentual) y, además, ha englobado a las entidades locales en su ámbito de aplicación, algo sobre lo que deberían reflexionar todas las comunidades autónomas y entidades locales para evitar el reino de taifas actual con la excusa de una mal entendida «autonomía local».

En Navarra se ha establecido un puesto inicial, y un sistema de ascensos de entre 2 y un máximo de 8 años en que necesariamente se asciende de nivel. Por méritos propios, puede acelerarse el proceso. Sin duda, esto genera confianza y expectativas.

Unamos esto a una carrera planificada del subgrupo inferior (C2 y A2) al subgrupo superior (C1 y A1), con pruebas más prácticas y con cierta valoración de los resultados obte-

nidos en la evaluación del desempeño, y seguramente tendremos una Administración con unos empleados más implicados.

2.2.10. La necesidad de una nueva planta

No se puede hablar de reflexionar sobre una nueva función pública sin mencionar si la planta de las Administraciones es la más adecuada para encarar el siglo XXI. El primer problema fácilmente detectable es el exceso de micromunicipios (INE, 2019; Ministerio de Hacienda, 2019) de los 8.131 existentes, 4.977 del total tienen menos de 1.000 habitantes; 1.852, entre 1.000 y 5.000), de forma que casi el 84 % están en núcleos de población «pequeños». Además, estos municipios suponen 5.755.059 habitantes (datos a 1 de enero de 2017), lo que representa el 12 % de la población.

El segundo es el engranaje de las diputaciones (donde existan) con las comunidades autónomas, porque no hay que olvidar que en las comunidades uniprovinciales su gestión se integró en su comunidad autónoma sin ningún cuestionamiento.

El tercero, ligado a los dos anteriores, un nuevo sistema de financiación acorde con el sistema de competencias.

Resulta curiosa, además, una cuestión impensable en el mundo privado: no existe en nuestra legislación ninguna ley que obligue a establecer (o no establecer) servicios públicos con base en un dato tan esencial como la población, o está obsoleta (art. 26 LRRL). Esto es, legal y potencialmente, todos los municipios podrían poseer una piscina climatizada, una televisión o una universidad. El único sector de legislación que ha intentado «ordenar» su gestión con base en el dato poblacional es el sanitario (Ley 14/1986, general de sanidad, propiciada por Ernest Lluch) con sus áreas de salud (entre 200.000 y 250.000 habitantes, con el mínimo de una por provincia conjugando población con territorio), y mediante los mapas sanitarios, subdivididas en zonas de salud de atención primaria y consultorios locales.

Citando en parte a Boix (2013), resultaría mucho más lógica la agrupación de municipios (municipalidad) en un ratio poblacional más racional para las prestaciones más básicas y accesibles al territorio (unos 25.000-50.000 habitantes mínimo), dejando las tareas más complejas en unas estructuras intermedias similares a las áreas de salud (mancomunidades, comarcas, *veguerías*), cediendo las grandes competencias de las diputaciones a las comunidades autónomas (carreteras, recaudación).

No pretendemos reducir municipios (base cultural de los asentamientos, junto con la tradición), sino racionalizar sus competencias y su gestión como se hace con otras materias (gestión de residuos, grandes infraestructuras), dejando una coexistencia entre el mundo local próximo con una municipalidad superior. A estas, se añadirían unas nuevas estructuras intermedias (las tres con representación directa) que podrían acometer incluso nuevas

competencias (como la gestión de la educación infantil, primaria y de adultos; agricultura) favoreciendo una segunda descentralización.

Una reflexión merece el modelo policial local basado en el municipio (salvo los escasos casos de agrupación en poblaciones limítrofes), lo que genera un enorme gasto en los pequeños municipios con dudosa rentabilidad, al menos, desde el punto de vista de la seguridad. En un sistema de tres turnos todos los días, hacen falta al menos seis agentes para cubrir con un solo policía cada turno, más uno, como mínimo, para cubrir enfermedades y vacaciones. Sería mucho más factible la creación de cuerpos en las entidades superiores, sin perjuicio de las competencias de los cuerpos estatales y autonómicos.

Al menos, deberíamos iniciar el debate y creernos la posibilidad de que cada territorio, con base en sus características propias y en ejercicio de su autonomía, decida cómo organizarse.

3. Una propuesta integradora. Conclusiones

Nuestra propuesta se basa en una solución integral, integrada, integradora e íntegra. No es un juego de palabras. Integral, porque es y debe ser completa, omnicomprensiva, multidisciplinar, teniendo en cuenta al mismo tiempo, y de forma relacionada, todas las problemáticas expuestas y tomando conciencia de que no pueden plantearse soluciones parciales, porque en la actualidad no existen los problemas aislados (ni en este ni en ningún otro campo). Integrada, porque constituye un todo hecho con partes más pequeñas que incluso tienen sustantividad propia, pero que hemos decidido juntar precisamente porque creemos en un planteamiento integral, que, por tanto, debe integrar e integra todos los factores y a todas las personas. Integradora, porque no solo integra y se presenta en este momento como «integrada», sino que tiene una vocación continua de seguir integrando, buscando atraer en cada momento aquellas situaciones de hecho y de derecho que se sigan produciendo en un entorno tan complejo como el servicio público, afectado continuamente por los cambios sociales, tecnológicos, normativos y circunstanciales (alguno de ellos tan importante como la evolución del cambio climático). Íntegra, porque entendemos que resulta imposible desvincular cualquier aspecto de la gestión pública de la ética, resultando inútil o, cuanto menos, insuficiente cualquier solución que se plantee al margen de los principios y los valores que deben presidir lo público, máxime dentro del terreno de la gestión de los recursos humanos, de las personas.

Hablamos de principios de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas, como «servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; responsabilidad por la gestión pública; planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los

resultados de las políticas públicas; eficacia, economía y eficiencia; y protección del interés público», y, por supuesto, del EBEP, como «objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres». Incluso, de la Ley de transparencia (véanse los «principios de buen gobierno» en su art. 26).

En esta línea, tal y como señala Jiménez (2019) en su blog, citando el artículo de Mikel Gorriti:

Abordar el reto de **las jubilaciones masivas** a las que están abocadas todas las Administraciones públicas (AAPP) **en los próximos años pasa, necesariamente, por tener alguna estrategia para gestionar vacantes**. La marcha masiva de personal debe concebirse como una oportunidad para no ofertar empleo público innecesario, para rediseñar el que la demanda social exija, y para crear los que ella y la automatización de las tareas administrativas identifiquen. Solo teniendo esto hecho con carácter previo se dispondrá de criterio para utilizar de forma inteligente las vacantes que se vayan produciendo. Esto se concreta en saber: a) **qué puestos debo diseñar**; b) **cuáles tengo que rediseñar**; y c) **cuáles no reponer**. La jubilación solo **debe activar un diseño ya realizado**, no debe ser la que desencadene este proceso, lo importante es la consciencia no la urgencia.

Ni que decir tiene que la toma de estas importantes decisiones tiene una previa: el estudio minucioso de la «foto fija» de la organización, lo que incluirá tanto los reemplazos como la estabilización. Cualquier amortización de algunos puestos, creación de otros y reasignación de funciones de otros tantos debe documentarse y posteriormente articularse a través de la correspondiente modificación de la RPT, siendo en este sentido mucho más sencillo reconvertir al personal denominado «de administración general» que al de «administración especial», toda vez que, aunque funcionalmente sea igual de factible, a nivel jurídico-formal es complicado –pero no imposible– asignar a un arquitecto al departamento de informática o convertir a un policía local en segunda actividad en el *community manager* de un Ayuntamiento (véase art. 81 EBEP). Estamos exactamente ante el mismo caso de cuando un entrenador saca a un delantero de defensa porque no le quedan más jugadores disponibles en el banquillo, o viceversa.

En nuestra opinión, no obstante, añadido a la utilidad o eficiencia que pueda derivar para la Administración, consideramos que estos nuevos puestos o tareas podrían suponer un enorme estímulo profesional para este tipo de empleados públicos.

En definitiva, no es tanto un problema de instrumentos jurídicos, que los hay, como de «acierto» en la toma de decisiones, partiendo de la premisa de que, sin duda, la decisión más desacertada es no tomar ninguna decisión. En efecto, si dejamos las cosas como están, será imposible crear una Administración que esté a la altura de los nuevos tiempos (que en realidad son los tiempos actuales) y, sobre todo, a la altura de las personas.

¿Qué personas? Por un lado, obviamente, los ciudadanos, cada vez más exigentes en cuanto al debido nivel de lo que debe ser el servicio público. Por otro lado, y en el mismo grado de importancia, los empleados públicos del mañana, que son los «de hoy» una vez hayan desarrollado las nuevas aptitudes precisas para alcanzar ese elevado nivel de servicio, y, sobre todo, los que ahora mismo no trabajan en lo público pero que debemos atraer, porque ya poseen esas aptitudes y ese talento, y los necesitamos.

Ese futuro o futurible empleado talentoso podría enamorarse de lo público, pero solo si le dejamos una Administración moderna y atractiva en la que sea un aliciente y un placer trabajar. Un aliciente, por cierto, que lo sea para los mejores, porque no se trata tanto de enamorar a los perfiles bajos que van en busca de «lo de siempre» (estabilidad laboral, buen horario, conciliación...), como de enamorar a los más válidos, brillantes, comprometidos y talentosos, jóvenes o no, quienes, pudiendo dedicarse prácticamente a lo que hubieran querido, sientan la llamada, el reto y la vocación del servicio público. Una cursilada, sí, pero muy cierta.

En un escenario óptimo, tendremos implantada la administración automática y no solo electrónica, sino también automatizada (al menos, la tareas simples y masivas), y la deben implantar personas concretas. La (inevitable) desaparición de los puestos de trabajo mecánicos potenciará el desarrollo de perfiles que requieran capacidades absolutamente humanas: atención al público, liderazgo, comunicación, resolución de problemas complejos. Puestos directivos, de gestión, todo tipo de puestos de atención al público (mejor «atención a las personas»: asistenciales, OAMR, mediadores, monitores de actividades deportivas, ocio y esparcimiento...). Incluso deberíamos considerar adulta a la ciudadanía y preguntar qué servicios (y qué perfil de empleados) desean.

Habrà, por tanto, que definir muy bien esos puestos y cubrirlos con los perfiles adecuados. Estamos en plena evolución, y llega la era de los «funciosapiens».

Nadie debería pasar de puntillas por este tema. Se requiere un estudio serio y propuestas de solución para las grandes cuestiones que presenta ahora mismo la función pública española (y con tendencia al alza en los próximos años): envejecimiento de las plantillas, definición de las funciones directivas profesionales, jubilaciones, estabilización del empleo temporal, impacto de la automatización de trámites y otras derivadas de las nuevas tecnologías, medidas de reorganización, nuevas aptitudes, nuevas formas de seleccionar, nuevas formas de proveer, nuevas «formas de formar», y, efectivamente, qué medidas tomar para atraer o retener el talento..., y otras muchas asignaturas pendientes desde hace años como la carrera horizontal, la movilidad o el trabajo orientado a la consecución de objetivos.

Mucho trabajo que hacer... ¿Vamos bien? Lo cierto es que no: se acaba de aprobar la mayor oferta de empleo público de la última década y no vemos demasiados cambios ni en los perfiles ni en los sistemas de selección. Tenemos el dato aportado por Ramió (2017)

de que en los próximos 12 años se van a jubilar al menos 1.200.000 empleados públicos... ¿Cubrimos esos mismos puestos tal cual por nuevos funcionarios o más bien es el momento de automatizar y cambiar las estructuras organizativas y funcionales? Si bien no parece muy inteligente desaprovechar la coincidencia temporal de estos dos grandes fenómenos sociolaborales (jubilaciones en masa e inteligencia artificial), de momento empezamos mal, porque, vista la citada oferta de empleo público, mucho me temo que no vamos a fichar aquello que necesitamos, por más que eso genere paz social. Y lo peor no es que no tengamos definidos los nuevos puestos de trabajo (de tipo asistencial, de supervisión de algoritmos, de liderazgo, de mediación...), sino que vamos a seguir seleccionando a tremendos empollones (o al que lleva trabajando temporalmente 10 años o más), sin saber si tienen un mínimo de inteligencia emocional o empatía. Si las pruebas selectivas son de tal forma que una inteligencia artificial (por ejemplo, una base de datos con todas las respuestas) podría sacar un diez, entonces seleccionemos directamente a la inteligencia artificial. Sin embargo, lo cierto es que sigue habiendo hueco, y mucho, para las personas en las organizaciones públicas, pero para que hagan de personas, no de calculadoras.

Y es que, si nos reservamos el trabajo con verdadero valor añadido, no tienen por qué sustituirnos las máquinas. Lo explicó perfectamente Marcet (2018) en su artículo publicado en *La Vanguardia*, en el que defiende «la suma de inteligencias»: «Pensemos más en términos de hibridación que de sustitución».

La combinación de capacidades, esa hibridación, es, por tanto, lo más eficiente. Y lo más inteligente. No cuenten con nosotros para defender perfiles de empleados públicos que se autodenominan «preparados», pero que, en el fondo, si no tuvieran «plaza fija», son potenciales parados de larga duración. Ha cambiado el mundo y siguen estando muy preparados, sí, pero lo están en una realidad que ya no existe, para trabajar en una Administración que ya no debería existir y realizando unas tareas que ya no tienen sentido. Usted puede ser muy bueno y aplicado realizando notificaciones personales, pero el avance de la notificación electrónica va a hacer innecesario en un 95 % sus servicios en poco tiempo.

In fine, tal y como apuntábamos, es el momento de la toma de decisiones. El momento de diferenciar entre los puestos de trabajo automatizables (certificados, trámites), los no automatizables (atención al público, resolución de problemas complejos) y los nuevos (supervisor de algoritmos o de contratos externos). Para ello será necesario incorporar tecnología, claro está, pero, sobre todo, tomar importantísimas (pero necesarias) decisiones organizativas, así como desarrollar, hacer que se desarrollen y hacer que se incorporen nuevas aptitudes inéditas para los «funcionarios clásicos», pero imprescindibles para los nuevos perfiles, como inteligencia emocional, inteligencia relacional, liderazgo o gestión de conflictos. Al fin y al cabo, «la administración electrónica es el uso de las TIC en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas» (Comisión Europea, 2003).

Otras medidas, necesariamente, las tendrá que implementar el legislador: permitir medidas para realizar la transición ordenada como la jubilación parcial, aunque ello suponga cotizar por desempleo; mejorar la regulación de la jubilación incluyendo medidas de rejuvenecimiento forzoso en colectivos sensibles; el sistema de carrera y movilidad; modificar la planta administrativa y abrir el debate de una nueva planta local; la planificación de los servicios obligatorios y voluntarios de acuerdo con esa nueva planta (por ejemplo, con la policía local o la educación); la creación de empleados que gestionen las oficinas de asistencia en materia de registros que «acerquen» la administración al mundo rural.

Un futuro apasionado para enamorados de la gestión pública, que continúen creyendo en que vale la pena luchar por seguir creando valor para los ciudadanos, haciendo más sencilla su vida.

«El que no vive para servir no sirve para vivir»
(Madre Teresa de Calcuta)

Referencias bibliográficas

- Almonacid Lamelas, V. (27 de mayo de 2018). La automatización de los procesos burocráticos en las AAPP [Entrada en un blog]. *Nosoloaytos*, con cita de «Tres estrategias para automatizar el trabajo» de George Zarkadakis, Ravin Jesuthasan and Tracey Malcolm. Recuperado de <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/05/27/la-automatizacion-de-los-procesos-burocraticos-en-las-aapp/>>; original en inglés en <<https://hbr.org/2016/10/the-3-ways-work-can-be-automated>> (consultado el 7 de abril de 2019).
- Alonso, C. (16 de febrero de 2018). Los sueldos en España llegaron a caer un 12% por la devaluación de la crisis. *elEconomista.es*. Recuperado de <<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8944967/02/18/Los-sueldos-en-Espana-llegaron-a-caer-un-12-por-la-devaluacion-de-la-crisis.html>> (consultado el 28 de abril de 2019).
- Boix, A. (2013). *Una nova planta per als valencians*. Fundació nexa.
- Bustos Pretel, G. (5 de abril de 2018). Comentario en el CNIS de 2018-Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos [Entrada Twitter]. Recuperado de <<https://twitter.com/GerardoBustosP/status/981910123332423681>> (consultado el 16 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea. (26 de septiembre de 2003). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (Texto pertinente a efectos del EEE) [SEC(2003) 1038]. COM/2003/0567 final. Recuperado de

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52003DC0567> (consultado el 16 de noviembre de 2019).
- Cornellà, A. (10 de mayo de 2018). «No hay que luchar contra los robots, sino con ellos» [Entrevista]. *eldiario.es*. Recuperado de https://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/luchar-robots_6_769983012.html (consultado el 7 de abril de 2019).
- Cuenca Cervera, J. J. (2009). Experiencias de mejora y eficiencia local. La gestión de los RRHH en tiempos de crisis. Experiencias. *IX Foro Suma Alicante 2009* [Transparencia]. Recuperado de <https://www.suma.es/foros/2009/presentaciones/Javier%20Cuenca.pdf> (consultado el 28 de abril de 2019).
- Europa Press. (5 de abril de 2018). Así se compara el horario laboral español con el de otros países europeos. Recuperado de <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-asi-compara-horario-laboral-espanol-otros-paises-europeos-20161213135213.html> (consultado el 28 de abril de 2019).
- Fraile Herrera, R. (25 de julio de 2018). IBN: redes capaces de entender su contexto y aprender constantemente [Entrada en el blog de Telefónica Empresas]. *Think Big/Empresas*. Recuperado de <https://empresas.blogthinkbig.com/ibn-redes-capaces-de-entender-su-contexto-y-aprender/> (consultado el 28 de abril de 2019).
- Gorriti Bontigui, M. (2019). Los puestos de trabajo del futuro en el sector público. Recuperado de https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2019/04/los-puestos-de-trabajo-del-futuro-en-el-sector-pubblico_gorriti_marzo_2019.pdf (consultado el 28 de abril de 2019).
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. IVAP. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/r61s20001x/es/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet?R01HNoPortal=true&t59aIdRevista=3&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=51&t59aContenido=8&t59aCorrelativo=2&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=14> (consultado el 28 de abril de 2019; copiar enlace en el navegador).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2019). Número de municipios extraído del «Fichero con todas las provincias». Recuperado de <https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/codmunmapa.htm> (consultado el 10 de abril de 2019).
- Jiménez Asensio, R. (4 de abril de 2019). Resumen del artículo de Mikel Gorriti «Los puestos de trabajo del futuro en el sector público» [Entrada en un blog]. *La Mirada Institucional*. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/04/04/los-puestos-de-trabajo-del-futuro-en-el-sector-publico-1/> (consultado el 28 de abril de 2019).
- Jiménez Asensio, R. (2 de diciembre de 2017). El empleo público ante la digitalización y la robótica [Entrada en un blog]. *La Mirada Institucional*. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/12/02/el-empleo-publico-ante-la-digitalizacion-y-la-robotica/> (consultado el 7 de abril de 2019).
- Marcet, X. (12 de mayo de 2018). La suma de inteligencias. *La Vanguardia*. Recuperado de <http://www.xaviermarcet.com/2018/11/la-suma-de-inteligencias.html> (consultado el 7 de abril de 2019).
- Martín Marco, J. C. (8 de febrero de 2019). Predicciones para el puesto de trabajo en 2019 [Entrada en el blog de Telefónica Empresas]. *Think Big/Empresas*.

Recuperado de <<https://aunclidelastic.blogthinkbig.com/predicciones-para-el-puesto-de-trabajo-en-2019/>> (consultado el 28 de abril de 2019).

Ministerio de Hacienda. (2019). Datos de población extraídos del fichero «Resumen anual de las entregas a cuenta de la participación en los tributos del Estado del año 2019. Régimen general» (población a 1 de enero de 2017). Recuperado de <<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/DatosFinanciacionEL.aspx>> (consultado el 10 de abril de 2019).

Nieto, A. (1996). *La nueva organización del desgobierno*. Ariel.

Ramió, C. (18 y 25 de septiembre de 2017). El envejecimiento de los empleados públicos [Entrada en un blog]. *El Blog de espublico*. Recuperado de <<https://www.administracionpublica.com/el-envejecimiento-de-los-empleados-publicos-i/>>;

<<https://www.administracionpublica.com/el-envejecimiento-de-los-empleados-publicos-ii/>> (consultado el 28 de abril de 2019; copiar la ruta sobre el navegador).

Val, J. del. (16 de noviembre de 2015 y 20 de julio de 2016). Teletrabajo, ¿por qué no? [Entrada en un blog]. *Administraciones Públicas y su personal*. Recuperado de <<https://administracionespublicas.wordpress.com/2015/11/16/teletrabajo-por-que-no/>>; <<https://administracionespublicas.wordpress.com/2016/07/20/teletrabajo-por-que-no-2/>> (consultado el 9 de abril de 2019).

Viaña, D. (28 de octubre de 2017). La Administración envejecida: más del 40% de los trabajadores del sector público supera los 50 años. *El Mundo*. Recuperado de <<https://www.elmundo.es/economia/2017/10/28/59f33fdc268e3ed4598b45ed.html>> (consultado el 9 de abril de 2019).