

16 Estudios de Relaciones Laborales

Ramon Galindo Caldés

Transformación digital
local y función pública:
aspectos organizativos

16 Estudios de Relaciones Laborales

Ramon Galindo Caldés

Transformación
digital local y función
pública: aspectos
organizativos

© Diputación de Barcelona

Septiembre 2023

Diseño gráfico: Jordi Palli

Composició: Addenda

Producció: Subdirecció de Imagen Corporativa y Promoció Institucional de la Diputació de Barcelona

Dipòsit legal: B 20773-2023

Índice

| | |
|--|----|
| Abreviaturas | 7 |
| Introducción | 10 |
| 1. Transformación digital local y empleados públicos | 13 |
| 1.1. La revolución de los datos en el sector público..... | 13 |
| 1.1.1. De la Administración electrónica a la Administración digital..... | 14 |
| 1.1.2. Algunas precisiones: transformación digital, automatización y uso de los datos en la Administración | 15 |
| a) Automatización..... | 16 |
| b) Robotización | 17 |
| c) Uso masivo de los datos | 17 |
| d) Inteligencia artificial..... | 18 |
| 1.1.3. Un cambio a diferentes ritmos..... | 18 |
| 1.1.4. Un impacto limitado en el ejercicio de las potestades públicas | 19 |
| 1.2. El impacto de la tecnología en el empleo público..... | 21 |
| 1.2.1. Los empleados públicos: la dimensión olvidada | 21 |
| 1.2.2. El impacto de la automatización y la IA en el empleo público: una visión realista | 22 |
| 1.2.3. Un cambio necesario en la visión de la transformación digital | 24 |
| a) Continuidad en las políticas digitales | 25 |
| b) Los nuevos empleados públicos digitales..... | 25 |
| c) El papel de los representantes sindicales..... | 26 |
| 1.3. Los problemas estructurales del empleo público local..... | 27 |
| 1.3.1. La temporalidad como problema | 28 |
| 1.3.2. El envejecimiento de las plantillas..... | 29 |
| 1.3.3. El relevo generacional como oportunidad..... | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 1.3.4. Se necesita tecnificación, pero no solo eso | 31 |
| 1.3.5. Laboralización: ¿es un problema? | 32 |
| 1.4. La diversidad en el mundo local | 33 |
| 1.4.1. Diversidad y capacidad de gestión de los entes locales..... | 33 |
| 1.4.2. La transformación no tiene que ver (solo) con la dimensión de los municipios..... | 35 |
| 1.4.3. Cooperar para transformar | 36 |
| 2. La transformación como proceso: planificación y organización | 39 |
| 2.1. El nuevo empleado público digital | 39 |
| 2.1.1. Las habilidades y competencias digitales | 40 |
| 2.1.2. Nuevas formas de trabajar..... | 44 |
| 2.1.3. El nuevo empleado público digital | 45 |
| 2.2. La relación entre organización y recursos humanos..... | 45 |
| 2.2.1. Vincular la organización con la política de recursos humanos | 46 |
| 2.2.2. Tareas obsoletas y nuevas funciones | 47 |
| 2.2.3. La gestión por ámbitos funcionales | 47 |
| 2.3. Una gestión de los recursos humanos basada en los datos..... | 48 |
| 2.3.1. La necesidad de un sistema de gobernanza de los datos..... | 48 |
| 2.3.2. La disponibilidad de datos sobre los recursos humanos | 50 |
| 2.3.3. Límites y potencialidades de los datos en la gestión de los recursos humanos..... | 51 |
| 2.3.4. La RPT como herramienta integral de la gestión de los recursos humanos..... | 52 |
| 2.4. Pensar estratégicamente las necesidades en recursos humanos | 54 |
| 2.4.1. La falta de planificación en recursos humanos..... | 54 |
| 2.4.2. La necesidad de la planificación estratégica | 56 |
| 2.4.3. Conectar la planificación con las necesidades: el caso de Barcelona | 58 |
| 2.4.4. Planificar en los pequeños municipios: cooperación y simplificación..... | 60 |
| 2.5. El papel de empresas privadas en la gestión de los recursos humanos..... | 61 |
| 2.5.1. Nuevas formas de trabajo para la Administración..... | 61 |
| 2.5.2. El papel instrumental de la colaboración privada | 62 |
| 2.6. El ciclo de transformación de los recursos humanos | 63 |

| | |
|--|----|
| 3. Selección y retención de los nuevos empleados públicos | 66 |
| 3.1. El marco normativo | 66 |
| 3.2. ¿Nuevos perfiles, nuevos empleados públicos? | 67 |
| 3.2.1. Captación de talento | 67 |
| 3.2.2. Retención de talento | 68 |
| 3.2.3. Transformación de perfiles | 70 |
| 3.3. Los procesos de estabilización del personal temporal: ¿son un obstáculo a la transformación digital? | 70 |
| 3.4. Los sistemas de selección: una asignatura pendiente | 72 |
| 3.4.1. Sistemas selectivos | 72 |
| 3.4.2. La necesidad de servicios de selección especializados | 74 |
| 3.4.3. Procedimiento selectivo | 74 |
| 3.4.4. Requisitos | 75 |
| 4. Formación y aprendizaje | 77 |
| 4.1. El marco normativo: derecho a la formación y deber de formación | 77 |
| 4.2. La dimensión organizativa de la formación | 79 |
| 4.3. ¿Qué formación para la transformación digital? | 79 |
| 4.3.1. Formación básica o alfabetización digital | 80 |
| 4.3.2. Formación y competencias | 81 |
| 5. Conclusiones | 83 |
| Bibliografía | 87 |
| El autor | 95 |

Abreviaturas

| | |
|---------|--|
| AGE | Administración General del Estado. |
| AOC | Consortio Administración Abierta de Cataluña. |
| BCNROC | Repositorio Abierto de Conocimiento del Ayuntamiento de Barcelona. |
| CE | Constitución Española. |
| CORH | Comunidad de Recursos Humanos. |
| EAPC | Escuela de Administración Pública de Cataluña. |
| EBEP | Estatuto Básico del Empleado Público. |
| ECA | Entidades colaboradoras de la Administración. |
| EPA | Encuesta de población activa. |
| ERTE | Expediente de regulación temporal de empleo. |
| FHN | Funcionario de habilitación nacional. |
| FUNITEC | Fundació Universitat i Tecnologia. |
| IA | Inteligencia artificial. |
| IAAP | Instituto Aragonés de Administración Pública. |
| IDESCAT | Instituto de Estadística de Cataluña. |
| IMD | Índice de Madurez Digital. |
| INAP | Instituto Nacional de Administración Pública. |
| INE | Instituto Nacional de Estadística. |
| IoT | Internet de las cosas. |
| LAAAB | Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto. |

| | |
|---------|---|
| LAESP | Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. |
| LBRL | Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. |
| LGT | Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. |
| LMRFP | Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. |
| LPAC | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. |
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. |
| MHFP | Ministerio de Hacienda y Función Pública. |
| MODA | Mayor's Office of Data Analytics. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. |
| OEP | Oferta de empleo público. |
| OITSS | Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. |
| OMD | Oficina Municipal de Datos. |
| PORH | Plan de ordenación de los recursos humanos. |
| RAFME | Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el cual se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. |
| RPA | Automatización robotizada de procesos. |
| RPT | Relación de Puestos de Trabajo. |
| SADARH | Asistencia a la Dirección y Administración de Recursos Humanos. |
| SEDAC | Servicio de Documentación y Acceso al Conocimiento. |
| SEPE | Servicio Público de Empleo Estatal. |
| SeTDIBA | Servicios de Apoyo para la Transformación Digital. |
| SIOP | Sistema de indicadores de empleo público. |
| STEM | Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. |
| TIC | Tecnologías de la información y la comunicación. |

- TREBEP Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- TRRL Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- TUFPC Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Introducción

En el contexto actual, las administraciones tienen que afrontar tres cambios relevantes: de organización, de selección/retención de personal cualificado y de transformación del personal existente. La digitalización ha cambiado la manera de gestionar los recursos humanos en el sector privado (PLATAS RUIZ, 2017). Con todas las prevenciones y limitaciones, y el contexto particular del sector público, algunos cambios se tienen que trasladar, también, a la Administración. En esta encontramos elementos que son plenamente aplicables al sector público (conexión entre selección y necesidades de la organización, automatización de tareas, cambios en los métodos de selección, etc.), que se adaptan evidentemente a la defensa del interés general y de elementos que son propios de la función pública como institución, como la garantía de la igualdad, el mérito y la capacidad en los procesos selectivos (artículos 23.2 y 103.3 CE). Las rigideces del marco normativo de la función pública actual no tienen que servir de excusa para emprender iniciativas de reforma del empleo público. No se trata tanto de modificar el TREBEP, sino de aplicar las normas que ya están vigentes y cambiar la cultura administrativa (CASTILLO BLANCO, 2021). No solo en cuanto a los sistemas de selección, sino también en que pueden ser un vector del cambio organizativo y que casi no se han desarrollado, como la evaluación del desempeño o la carrera horizontal.

Los cambios reseñados adquieren una importancia fundamental en el marco de la transformación digital de la Administración. La irrupción de la tecnología en todos los ámbitos de la actividad pública afecta de manera decisiva a los recursos humanos públicos, que tienen que adquirir competencias y habilidades relacionadas con la nueva manera de trabajar en el sector público. Bajo la etiqueta de *inteligencia artificial* se incorporan diferentes mecanismos, como la automatización, la robotización o el uso de los datos masivos en la actividad de las administraciones. Se trata, en definitiva, de la conversión de la Administración tradicional –todavía en el tránsito a la Administración electrónica– a una Administración digital, basada en el uso intensivo de la tecnología, y que cambia la manera de organizarse, de actuar y de relacionarse, tanto internamente como en relación con la ciudadanía. Esta transfor-

mación, que converge con varios problemas estructurales del empleo público (temporalidad, envejecimiento o relevo generacional) impacta, asimismo, en el mundo local, un ámbito extraordinariamente diverso que, a su vez, también deberá adaptarse, aunque teniendo en cuenta sus especificidades.

Esta transformación es un proceso que avanza a diferente ritmo en función del contexto determinado. Partiendo del nuevo modelo de empleado público en la Administración digital, que debe disponer de habilidades y competencias digitales, tenemos que enfatizar la vinculación entre la organización de la Administración y la política de recursos humanos. Son dos dimensiones interdependientes, la política de personal tiene que estar enfocada a cumplir las nuevas misiones del sector público en la sociedad actual. Por ende, la planificación es fundamental. Toda transformación tiene que partir de una visión de las misiones, las funciones y los servicios de la Administración a medio y largo plazo y, en función de esta previsión, planificar los recursos humanos necesarios para llevarlas a cabo.

En definitiva, se tiene que huir de la Administración del día a día, basar la política de personal en los datos y poner los instrumentos de gestión de los recursos humanos al servicio de la planificación. Hay instrumentos adecuados, pero necesitan cambios para convertirse en herramientas útiles para la gestión del personal en un entorno digital. En este sentido, ponemos en valor la relación de puestos de trabajo (RPT), a pesar de que seamos conscientes de las limitaciones y los defectos que tiene.

Cuando hablamos de transformación de los recursos humanos de una organización, debemos prever dos actuaciones paralelas. Por un lado, la incorporación de nuevos efectivos, personas que responden a los requerimientos de la nueva Administración digital, no necesariamente jóvenes, pero sí con habilidades y competencias digitales, acostumbrados al cambio y al trabajo en equipo, etc. Se tiene que hacer un esfuerzo de captación de estos perfiles que el sector público, en buena parte, no prevé como una opción. Por otro lado, hay que detectar personas dentro del sector público que ya cumplen estos requisitos, y darles un entorno en el que puedan aportar más a la organización. En el centro de la incorporación de nuevo personal, encontramos un problema estructural (unos sistemas de selección inadecuados, e incluso contraproducentes, pero que conforman la vía de acceso al empleo público) y uno coyuntural (reducción de la gran temporalidad, con unos sistemas que poco tienen que ver con las necesidades de la Administración). Es en este difícil contexto en el que se tienen que seleccionar los nuevos empleados públicos digitales en la actualidad.

Al mismo tiempo, nos encontramos plantillas que, en buena parte, funcionan bajo parámetros de Administración burocrática y que tienen un déficit en cuanto a competencias y habilidades digitales. Hay que transformarlas, y la única manera posible es la formación (o el aprendizaje). Se tiene que poner en valor, en la medida en que es el instrumento básico de adaptación de las plantillas a la nueva

realidad. Existen muchas metodologías, y muchos instrumentos formativos o mecanismos colaborativos, y la oferta formativa es amplia en algunos casos, pero lo más relevante es cambiar la concepción. Este cambio ha de darse en dos sentidos: por un lado, la formación continua es un derecho, pero también un deber, por otro, se tiene que orientar a los fines de la organización y de la transformación digital. La formación no forma parte del *núcleo* de las demandas y prioridades de empleados y de la Administración. Tendría que ser un elemento central: los empleados deberían tener el derecho a acceder –y el deber de hacerlo– a formación en competencias y conocimientos relacionados con su puesto de trabajo y el sector en el que trabajan, y la Administración se lo debería facilitar.

Este trabajo no pretende ser un análisis exhaustivo sobre la Administración digital, la gestión de los recursos humanos, los sistemas de selección u otros elementos relacionados. La bibliografía especializada sobre la gestión de los recursos humanos es amplia, tanto desde un punto de vista jurídico, laboral, de gestión pública o de psicología. Aquí pretendemos reflexionar sobre diferentes aspectos que a menudo pasan desapercibidos o que no han recibido la atención necesaria. El objetivo es dibujar el cambio que la implantación de la Administración digital provoca en los empleados públicos, tanto de manera individual como colectivamente. Lo hacemos con un énfasis especial en la Administración local, siendo conscientes de la gran heterogeneidad de la planta local.

En efecto, algunos municipios medianos o grandes han puesto en marcha iniciativas innovadoras en Administración digital, otros apenas han conseguido adaptarse a la Administración electrónica. Algunos tienen capacidad institucional y disponen de personas que ejercen un liderazgo en los procesos de cambio, otros pueden estar sobrepasados por la velocidad y la profundidad de los cambios. En cualquier caso, se debe ser consciente del cambio de modelo, adaptarse a su contexto y explorar vías de colaboración, cooperación y asistencia. Las dificultades serán mayores o menores, pero se precisa de una visión a medio o largo plazo, y el compromiso de gobiernos, organizaciones sindicales y los propios empleados.

1. Transformación digital local y empleados públicos

La llamada *Cuarta Revolución Industrial* (SCHWAB, 2016) representa una transformación vertiginosa y profunda, por medio de la innovación tecnológica, que impacta en todo el conjunto de la sociedad. En cuanto al mercado de trabajo, supone la transformación de las formas de producción y de relación laboral. Esta revolución también impacta en el sector público, tanto en la manera de intervenir en la sociedad como en la de organizarse. Es un proceso disruptivo que ya forma parte del funcionamiento de buena parte de la actividad privada y que lo ha empezado a hacer de manera incipiente en el sector público. En este proceso disruptivo y acelerado, el empleo público suele ser el vector más desatendido. Las organizaciones las conforman personas, pero los avances –y buena parte de las discusiones en torno a la tecnología y la Administración– se centran en la tecnología. Hay que plantearse cuál es la actitud que los principales actores en el sector público –gobiernos y gestores, empleados y representantes sindicales– deberían tener respecto a esta transformación. Finalmente, hay que considerar –de nuevo– el vetusto marco normativo de la función pública. ¿Es necesaria realmente una refundación o el actual marco nos permite dar algunos pasos determinantes? Este primer apartado pretende señalar algunos aspectos generales, no necesariamente centrados en el mundo local, sobre los que volveremos en adelante a lo largo del libro.

1.1. La revolución de los datos en el sector público

Es un hecho que la tecnología y el uso de los datos masivos han irrumpido en el sector público. De manera gradual se implantan en diferentes actividades públicas y a través de distintos mecanismos. Vemos ejemplos de automatización de procedimientos, de uso del *blockchain*, de los macrodatos o incluso de la inteligencia artificial. Hay un cúmulo de conceptos, mecanismos e instrumentos que tienen efectos diversos, a menudo bajo el paraguas equívoco de la inteligencia artificial. Hay que tener en cuenta que hablamos de cuestiones diferentes, con una inciden-

cia distinta en la actividad pública y en el empleo público. Por otro lado, se trata de un cambio que, a diferentes ritmos, penetra en la actividad de las administraciones.

1.1.1. De la Administración electrónica a la Administración digital

Las administraciones, y los entes locales en particular, han incorporado progresivamente la tecnología en sus procedimientos administrativos y procesos internos, y en su relación con la ciudadanía. Lo han hecho, sin embargo, trasladando los mismos esquemas de la organización burocrática, trabajando del mismo modo, pero a través de medios electrónicos.

La Administración electrónica implica «un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados» (MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2007: 207). En definitiva, se centra en la eficacia y la eficiencia administrativas y en la mejora de las relaciones con la ciudadanía. A esta visión responde la LAESP, y posteriormente la LPAC y la LRJSP, que configuran el marco normativo básico de la Administración electrónica en España, recientemente desarrollado por el RAFME.

La Administración digital implica, sin embargo, la utilización de la tecnología de forma intensiva e innovadora, y el uso intensivo de los datos en el funcionamiento. En este sentido, la OCDE define seis dimensiones del *gobierno digital* (OCDE, 2020): digital por diseño, basado en los datos (*data-driven public sector*), gobierno como plataforma, abierto por defecto, participación de los usuarios (*user-driven*) y proactividad.

GAMERO CASADO (2022: 37) diferencia estas dos fases entre clásica (electrónica) y disruptiva (digital). El sector privado y, de forma aislada, algunas organizaciones públicas han introducido cambios en la dirección de la Administración digital. La Administración local, sin embargo, solo lo han hecho tímidamente. Tal y como se ha apuntado, «[...] los medios electrónicos no han sido utilizados para dar respuesta de manera generalizada a las nuevas necesidades que se derivan tanto de las sociedades actuales como de las relaciones que de ellas se derivan entre las administraciones públicas y la ciudadanía, a través de la introducción de nuevas formas de actuar [...], sino que básicamente han permitido automatizar procesos y prestarlos a distancia a través de medios electrónicos. Con frecuencia, las administraciones públicas han continuado haciendo lo mismo, de la misma manera. La simplificación de la actuación y los procedimientos administrativos, si bien se ha predicado en abundan-

cia, no se ha generalizado. La innovación a través del uso de los medios electrónicos, que suponga cambios ambiciosos, radicales, que incluso puedan romper las reglas del juego existentes, no se ha producido entre las entidades locales» (CERRILLO MARTÍNEZ, 2022: 12). De hecho, pese a los datos positivos del informe IRIA 2020 (SGAD, 2021),¹ la mayor parte de los municipios está más en el proceso de adaptación a la Administración electrónica que avanzando en la Administración digital.

Se han identificado cinco niveles de madurez en la Administración digital (VAN DER MEULEN, 2017): inicial (*e-Government*), en desarrollo (*open*), definido (*data-centric*), gestionado (*fully digital*) y optimizado (*smart*). Se corresponden con la Administración electrónica, el gobierno abierto, la Administración centrada en los datos, completamente digital o inteligente. DÍAZ BARRIOS (2020: 11) valora que la Administración de la Generalitat se sitúe entre el primer nivel y el segundo, con alguna iniciativa empezada sobre el tercero (basada en los datos). En el caso de la Administración local nos encontramos en una situación similar, teniendo en cuenta la heterogeneidad. Estamos inmersos, en definitiva, en un proceso de cambio de modelo que avanza de manera desigual en nuestras administraciones, también las locales, y condiciona la consolidación en función de factores diferentes que dependen del contexto de cada una.

1.1.2. Algunas precisiones: transformación digital, automatización y uso de los datos en la Administración

La transformación digital, como hemos visto, representa un proceso de cambio organizativo que va más allá de la implantación sencilla de la Administración electrónica. A menudo los cambios ligados a la transformación digital de las administraciones se asocian a la etiqueta *inteligencia artificial*: desde la automatización sencilla de procesos repetitivos a través de algoritmos a herramientas basadas propiamente en la inteligencia artificial, el aprendizaje profundo (*deep learning*) y la toma de decisiones de manera autónoma. Tratar todas estas manifestaciones como un todo, especialmente cuando lo aplicamos al sector público, puede conducir a equívocos o a evaluaciones que –actualmente– están lejos de la realidad. Es especialmente útil, cuando hablamos de empleo público, distinguir cuatro manifestaciones de la transformación digital en el sector público: automatización,

1. La metodología del Informe IRIA 2020 puede sesgar la visión que tenemos sobre la implantación de la Administración digital, puesto que en ella participan todos los municipios de más de 30.000 habitantes y las diputaciones provinciales (o entes análogos), pero solo una pequeña muestra de los de menos habitantes, que suelen ser los que presentan más dificultades. Solo teniendo en cuenta este aspecto se puede entender que el informe afirme que un 23% de los entes locales utiliza internet de las cosas (IoT) o un 22%, la analítica de datos. ¿Se puede afirmar que un 12% de los municipios utiliza los macrodatos o un 29% hace de ellos un uso «medio»? A este doble sesgo (se incluyen las más avanzadas y se sobredimensiona su peso en el conjunto de los municipios) en el origen de los datos también tendríamos que pensar si cuando se responde se ha entendido qué es exactamente el uso de los macrodatos. ¿Es plausible que casi un 40% de los ayuntamientos y de las diputaciones haga un uso «medio» o habitual de los macrodatos? Es difícil de creer, de forma que son datos que debemos tratar con prudencia.

robotización, uso de los datos en la toma de decisiones e inteligencia artificial. Impactan de manera diferente en la estructura del empleo público y también en las funciones y potestades que ejercen los empleados públicos. Las apuntamos a continuación, de manera breve:

a) Automatización

La automatización implica la sustitución a través de la tecnología de tareas operadas por humanos, generalmente haciendo uso de algoritmos. La automatización de procedimientos está presente en el ordenamiento jurídico desde hace casi dos décadas. El artículo 96 de la LGT ya preveía las notificaciones telemáticas y la actuación administrativa automatizada. También la LAESP preveía sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada (artículos 13.2.b y 18), la automatización de registros electrónicos (artículos 24.4 y 25) o la posibilidad de adoptar y notificar resoluciones administrativas automatizadas (artículo 38.2). La regulación actual está desplegada en el artículo 41 LRJSP (y se desarrolla en el artículo 13 del RAFME), que define la actuación administrativa automatizada como «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 este caso, hay una sustitución de tareas concretas que lleva a cabo un empleado público. Se trata, hay que recordarlo, de tareas repetitivas, y en cuanto a los procedimientos administrativos, absolutamente reglados. Esta automatización de procedimientos y procesos se ha ido extendiendo a todas las administraciones. La Administración tributaria ha sido pionera en este sentido,² pero también la laboral (en materia de Inspección de Trabajo o Seguridad Social)³ o varias administraciones en materia sancionadora⁴ han automatizado parte de su actividad. También en el ámbito local se han automatizado procesos y procedimientos administrativos, generalmente a través de soluciones de empresas tecnológicas.

Además, se utilizan sistemas de robotización de procesos (RPA) para la automatización de tareas manuales y repetitivas, que no necesariamente forman parte de un procedimiento administrativo. Un ejemplo de la utilización de RPA es una prueba en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat para la comproba-

2. La mayoría de las actuaciones administrativas en materia tributaria están automatizadas o son consecuencia de actuaciones automatizadas. Sobre este ámbito, véase OLIVARES OLIVARES (2020).

3. Dos ejemplos recientes –modificaciones normativas de 2021– son la resolución y notificación automatizada en prestaciones del sistema de la Seguridad Social (nuevo artículo 130 de la Ley General de Seguridad Social), las actas de infracción automatizadas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. También la posibilidad de seleccionar sujetos a investigar, como se describe en TODOLÍ SIGNES (2020). Sobre la automatización en este ámbito, véase GOERLICH PESET (2021).

4. La Ley de Seguridad Vial, por ejemplo, prevé el uso de radares como prueba en la incoación de procedimientos sancionadores en materia de tráfico. En el ámbito local encontramos sistemas similares, como en el caso de Barcelona, que ha regulado un sistema de actuación administrativa automatizada por el procedimiento de validación de sanciones generadas por los equipos de cinemómetros y de visión artificial instalados en la ciudad (Acuerdo de 30 de agosto de 2022).

ción de datos sobre familias en riesgo de sufrir cortes de suministros y que son susceptibles de recibir ayudas municipales, que nos muestra de manera muy gráfica qué comporta el uso de estos sistemas:

Según los datos del consistorio, en un año se reciben unas 2.900 peticiones, de las que solo un 12% tienen expediente abierto en servicios sociales. Para verificar todos los datos, una persona debe realizar unas 1.500 horas anuales, un 51% de su jornada. El robot, 194 horas. Esto permite liberar al personal laboral de esta labor y poder dedicarse a otras funciones de servicios sociales.⁵

Si bien es cierto que se tendría que computar también el diseño, la implantación y gestión de este RPA, la ganancia en términos de eficacia y eficiencia es incontestable. Permite, además, derivar a este empleado público a otras tareas en las que puede aportar más valor.

b) Robotización

A veces, como hemos visto, hablamos de robotización de procesos (RPA), que básicamente se refiere a la automatización. También nos podemos encontrar la robotización de tareas, incluso físicas, y llegar a la sustitución de empleados públicos por *robots*. Hoy en día, ya operan transportes públicos –de todo tipo– sin conductor, asistentes de voz de atención a la ciudadanía⁶ o dispositivos del denominado *internet de las cosas* (IoT), como, por ejemplo, radares, cámaras o dispositivos de detección, etc. El desarrollo de la interoperabilidad, la interconexión de sistemas y la garantía de la seguridad y la protección de datos harán avanzar su generalización. La extensión de estos sistemas automatizados o robotizados dependerá de la disposición de la tecnología y, sobre todo, del coste.

c) Uso masivo de los datos

Junto con la automatización, esta es la manifestación más transformadora y útil para las administraciones hoy en día. El sector público acumula un volumen ingente de datos sobre los servicios que presta (y sus usuarios), sobre los ciudadanos y sobre muchos aspectos relacionados con su actividad. La Administración digital es una Administración basada en los datos (*data-driven*), y los puede usar para mejorar su toma de decisiones. Los algoritmos se convierten en los mejores *asesores* de los decisores públicos, ya que pueden fundamentar mejor sus decisiones. Los sistemas basados en el uso intensivo de los datos pueden ser variados, desde cuadros de mando, sistemas de *business intelligence* (que utiliza de ma-

5. : <https://www.elperiodico.com/es/esplugues/20220705/esplugues-incorpora-robot-informatico-agilizar-14009136>.

6. Por ejemplo, los asistentes de voz Carina o Salva (Ministerio de Sanidad), que resuelven dudas sobre la COVID-19 y vacunaciones. Los dos han sido desarrollados por la empresa 1MillionBot, que también ha desarrollado asistentes de voz que responden a dudas sobre procesos de selección (Helena, región de Murcia) o atención al estudiante (Aina, Universitat de les Illes Balears), entre otros.

nera intensiva, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona) hasta, incluso, sistemas de macrodatos. Todos ellos basan su actividad en el procesamiento de datos, pero no toman decisiones de manera autónoma.

d) Inteligencia artificial

No hay una definición única sobre la inteligencia artificial. Se puede definir como «la capacidad de las máquinas para utilizar algoritmos, aprender de los datos y utilizar lo que se ha aprendido en la toma de decisiones, tal como lo haría un ser humano» (ROUHIAINEN, 2018, 17), o como «sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción –con cierto grado de autonomía– con el fin de alcanzar objetivos específicos» (COMISIÓN EUROPEA, 2018). Podemos encontrar, sin embargo, varias definiciones y concepciones sobre qué es la inteligencia artificial.

En cualquier caso, los sistemas propiamente de inteligencia artificial comportan la toma de decisiones de forma autónoma por parte de un algoritmo o conjunto de algoritmos. En cuanto a la implantación en la Administración, parece bastante evidente que nuestro ordenamiento limita su uso. En cuanto a los procedimientos administrativos automatizados, como hemos visto, están absolutamente reglados y previamente definidos por *humanos*. El artículo 9.2 TREBEP representa un freno en este sentido, puesto que establece que las potestades administrativas tienen que ser ejercidas necesariamente por personal funcionario. Pero buena parte de la actividad pública no se concreta en procedimientos administrativos, sino en la prestación de servicios públicos. ¿Sería posible en este sentido la sustitución de empleados públicos por algoritmos que tomen decisiones por ellos mismos? Hoy en día, estas decisiones están predefinidas por *humanos* y no basadas en el aprendizaje autónomo del propio algoritmo. Pese a las visiones distópicas de muchos autores, todavía estamos lejos de encontrar empleados públicos *robotizados*.

1.1.3. Un cambio a diferentes ritmos

Las administraciones planifican la transformación digital, así como el uso de la tecnología y los datos en funcionamiento, pero no avanzan *conjuntamente*. En cualquier Administración encontramos ejemplos de innovación de manera paralela a otros de funcionamiento burocrático *tradicional*. El Ministerio de Trabajo es una muestra clara de ello. El OITSS ha introducido la automatización en parte de su actividad y el uso de los datos masivos y los macrodatos. Al mismo tiempo, el SEPE se colapsó durante la pandemia por una estructura burocrática que no soportó el incremento exponencial de la actividad durante la tramitación de los ERTE derivados de la COVID-19. Encontramos *islas* de innovación en un mar de funcionamiento burocrático. A pesar de intentar construir un sistema global de gober-

nanza de datos, como en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, el adelanto desigual es la norma. Las resistencias y los *silos* en las administraciones continúan siendo habituales. Es un proceso complejo y con muchas dificultades.

El mundo local es un ejemplo de ello. La implantación de la automatización se hace de manera aislada, en forma de procedimientos o procesos concretos. Además, encontramos ayuntamientos *innovadores* junto con otros con un funcionamiento más o menos eficiente, pero con una gestión burocrática *tradicional*. Otros entes locales, como las diputaciones provinciales, siguen el mismo patrón.

En cuanto al impacto de la transformación digital en los recursos humanos, presenta tres grados (automatización, uso de datos en la toma de decisiones e inteligencia artificial), y afecta de manera diferente a los empleados públicos (GALINDO CALDÉS, 2022*b*). Podemos ver este impacto desigual en función del tipo de tecnología implantada. En primer lugar, la automatización y la robotización provocan la destrucción y redefinición de puestos y/o tareas. En principio, debería afectar especialmente a empleados públicos que llevan a cabo funciones y tareas repetitivas que pueden ser sustituidas por algoritmos. Será, principalmente, personal administrativo (subgrupos C1 y C2), pero también puede afectar al personal técnico (subgrupos A1 y A2). Volveremos más adelante sobre esta cuestión. En segundo lugar, algunos de los sistemas introducidos tienen que ver con el apoyo en la toma de decisiones y están basados en el procesamiento de datos (sistemas de *business intelligence*, cuadros de mando, macrodatos, etc.). En este caso, la tecnología impacta de diferente forma: puede provocar la sustitución de empleados, puede generar nuevas necesidades de personal y plantea la duda de hasta qué punto afecta a las potestades públicas –cuestión que veremos en el siguiente apartado– o a las funciones que llevan a cabo los empleados. No comporta, por lo tanto, una sustitución y pérdida neta, como vemos en el caso de la automatización, sino la necesidad de nuevos perfiles profesionales y también de revisar las funciones de parte de los empleados actuales. Finalmente, encontramos la sustitución posible de empleados por sistemas basados en la IA, posibilidad que en el sector público todavía no se ha producido (si interpretamos la IA de manera estricta, como un sistema que puede tomar decisiones no basadas en instrucciones directas, sino fruto de su aprendizaje autónomo) y que plantea dificultades –o limitaciones– desde el punto de vista jurídico.

1.1.4. Un impacto limitado en el ejercicio de las potestades públicas

Como hemos visto, el ordenamiento ya prevé desde hace tiempo –en 2003, la LGT; posteriormente, la LAESP– la automatización de la actuación administrativa automatizada, entendida como «la actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular» (LAESP). Esta posibilidad de actuaciones

administrativas automatizadas se ha regulado en el artículo 41 LRJSP y se ha extendido a otros ámbitos,⁷ sin embargo, hay que situarla en el marco de actuaciones completamente regladas. Algunas voces advierten de la necesidad de una *reserva de humanidad* en cualquier actuación pública (PONCE SOLÉ, 2019), o de la intervención de empleados públicos en cualquier proceso (CARLONI, 2020).

El mismo artículo 9.2 del TREBEP dispone que «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos», que el artículo 92.3 de la LBRL limita a los funcionarios de carrera. Se trata de una cuestión controvertida. Una interpretación estricta del artículo 9.2 del TREBEP nos lleva a concluir que las potestades administrativas debe ejercerlas el personal funcionario (de carrera), lo que dejaría fuera a los laborales (y con ciertas prevenciones, a los interinos).⁸ En la Administración local, esto afectaría a la mayor parte de las plantillas, puesto que solo es funcionario de carrera el 31,8% del personal.⁹ La paradoja es que junto con esta limitación encontramos la posibilidad de externalizar el ejercicio de algunas potestades (GAMERO CASADO, 2021), de forma que la supuesta garantía en el ejercicio de las potestades administrativas, en este caso, sencillamente se desvanece. Por lo tanto, el ejercicio de las potestades administrativas, como norma, se tendría que producir a través de personas, a pesar de que haya autores que defiendan que hay un margen de utilización de los algoritmos en las decisiones de la Administración (HUERGO LORA, 2020), o más en concreto, en los casos en que las decisiones se toman en uso de la discrecionalidad técnica (MARTÍN DELGADO, 2009).

Deberíamos tener en cuenta, sin embargo, que no toda actividad que lleva a cabo la Administración supone el ejercicio de potestades administrativas. Se puede tratar de diferentes trámites, prestación de servicios o técnicas o auxiliares –que sí que podrían desarrollar algoritmos (BERNING PRIETO, 2021)–. Lo más probable, en nuestro ordenamiento, es que estos sistemas de inteligencia artificial (en sentido amplio) puedan desempeñar tareas *casi decisionales* –un tipo de *asesores robotizados* o *robo-advisors* (ENGIN y TRELEAVEN, 2018)–, pero en los que la decisión corresponda en todo caso a un funcionario (o empleado) público (GALINDO CALDÉS, 2022b).

7. A modo de ejemplo, iniciación de procedimientos sancionadores en el ámbito laboral (Real Decreto Ley 2/2021, de 26 de enero, en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social) y Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

8. A pesar de que tradicionalmente se ha hecho una interpretación literal del artículo 9.2. del TREBEP (y en el ámbito local, el artículo 92.3 de la LBRL), y, por tanto, de exclusión del personal interino, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han abierto, en el caso de los policías locales, el ejercicio de la autoridad, también, para el personal funcionario interino. No es este el lugar donde iniciar el debate, de manera que nos remitimos a análisis en profundidad sobre el tema, como el de CANTERO MARTÍNEZ (2019).

9. Con datos del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (MHFP) de enero de 2022, en el sector público local es donde encontramos un porcentaje inferior de personal funcionario de carrera (31,8%), mucho menor que en el sector público autonómico (52,4%) o estatal (82%).

1.2. El impacto de la tecnología en el empleo público

La tecnología impacta de manera creciente y disruptiva en el empleo público. Es muy habitual que las políticas se centren en la vertiente tecnológica u organizativa, pero que dejen en segundo plano la gestión de los recursos humanos. Las diferentes manifestaciones de la transformación digital impactan de manera radical en la estructura del empleo público y en cómo se organiza. También obligan a agendar las cuestiones relacionadas con los recursos humanos, y hacen necesario un cambio en la manera de percibir y afrontar estos cambios.

1.2.1. Los empleados públicos: la dimensión olvidada

El tratamiento de la transformación digital incorpora la dimensión *humana*, en nuestro caso, los empleados públicos. El foco, por lo que respecta a la implantación de la automatización y la inteligencia artificial, se ha puesto en los recursos humanos desde un punto de vista pasivo (destrucción del empleo público, que veremos en el siguiente apartado). Si la implantación de la Administración electrónica estaba centrada en la introducción de la tecnología, las políticas y la regulación de la Administración digital han previsto cada vez más la dimensión de los recursos humanos, aunque de manera bastante imprecisa. Si bien se destacan algunos elementos como necesarios (nuevos perfiles, retención y atracción de talento, etc.), el legislador no ha regulado –en general– obligaciones en este sentido, ni tampoco ha puesto al alcance de las administraciones herramientas para lograr los objetivos de transformación del empleo público.

Los planes sobre transformación digital tienen este enfoque en los procesos y la tecnología, de manera que dejan en un segundo plano la dimensión de los recursos humanos. El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, centrado en la AGE, prevé el apoyo a la digitalización de los entes locales a través del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Este apoyo se centra en la ayuda financiera para desarrollar proyectos vinculados con la transformación digital (automatización de procesos, servicios públicos digitales, etc.), el gobierno abierto, la implementación del teletrabajo o la innovación en servicios y tecnología. A pesar de que encontramos, entre los diferentes objetivos, aspectos relacionados con los empleados públicos (la mejora de la eficiencia y eficacia o la productividad, el trabajo colaborativo o la movilidad en los puestos de trabajo), las previsiones son bastante escasas. También se habla, vagamente, de competencias digitales de los empleados públicos, y las da por supuestas.

Un ejemplo sobre este cambio conceptual en el ámbito local lo encontramos en los dos últimos planes estratégicos del Ayuntamiento de Barcelona. El Plan de Recursos Humanos para el mandato 2015-2019 afirmaba que «esta transforma-

ción representa un gran reto con respecto al Ayuntamiento, con una actividad muy regulada por condicionantes legales, económicos y de recursos humanos», pero las previsiones en materia de recursos humanos se limitaban a la selección de perfiles informáticos. La orientación cambia en el siguiente plan, la *Estrategia de personas y desarrollo organizacional 2019-2023*, donde sí que se prevén objetivos relacionados con las necesidades de recursos humanos en materia de Administración digital, pero en gran parte de manera prospectiva, sin medidas concretas que se deban llevar a cabo.

Otro caso es el de la *Estrategia de Transformación Digital 2017-2020* del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, en el que se hace una vaga referencia a la visión transformadora de la Administración municipal «a través del desarrollo profesional de los empleados públicos municipales y la mejora de sus competencias digitales»,¹⁰ aunque sí que se prevén acciones concretas en materia de recursos humanos en el *Marco estratégico para la transformación cultural y organizativa* (aprobado en marzo de 2018).¹¹

La planificación estratégica se centra más en la innovación o el cambio organizativo, pero no acaba concretando las necesidades futuras de recursos humanos ni cómo impactarán los cambios relacionados con la Administración digital en la plantilla municipal. La realidad en los municipios es la gestión de los recursos humanos acorde con los requerimientos de cada uno de los cambios o proyectos implantados, más que según un cambio planificado. Insistiremos en este tema más adelante, pero avanzamos que planificar la transformación de la Administración, y en concreto los recursos humanos, es diferente en el caso de los entes pequeños o medianos, pero tiene la ventaja de que sus estructuras tienen una dimensión y una complejidad más reducida que en el caso de los municipios con mayor población. Con el apoyo y la asistencia adecuados también pueden afrontar los cambios necesarios.

1.2.2. El impacto de la automatización y la IA en el empleo público: una visión realista

Las transformaciones derivadas de la cuarta revolución industrial, a través de la automatización, la robotización y la inteligencia artificial, impactan en el mercado de trabajo y provocan la destrucción de puestos de trabajo y la creación de nuevos empleos. Algunos autores han medido los puestos de trabajo en riesgo de automatización, desde un 14 % (NEDELKOSKA y QUINTINO, 2018) a un 47 % (FREY y

10. <https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=31869>.

11. https://www.santfeliu.cat/common/cases/case_search.faces?smid=31871.

OSBORNE, 2017). También se habla de un 38% de empleos que *se hundan* (*collapsing occupations*) a consecuencia de estos procesos (FOSSEN y SORNER, 2019). Se trata de un impacto significativo, y que «supone, a corto y medio plazo, una destrucción de empleo (o de tareas) que difícilmente van a poder ser compensadas. En el escenario actual resulta imposible, el efecto sustitución está siendo mucho más intenso que el de compensación» (LÓPEZ RODRÍGUEZ y GONZÁLEZ GÓMEZ, 2021: 20). Por el contrario, serán puestos de trabajo con un riesgo bajo de automatización «los que requieran capacidades sociales y creativas y, en particular, la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre y el desarrollo de ideas nuevas» (SCHWAB, 2016).

A menudo los autores trasladan los argumentos sobre la destrucción del empleo por la irrupción de la automatización y la inteligencia artificial al sector público. De acuerdo con esta visión, en los próximos años podríamos experimentar una destrucción de entre un 8% (MORENO y JIMÉNEZ, 2018) y un 10% (RAMIÓ, 2019) de los puestos de trabajo –HIDALGO (2018) habla de un 44,8% de automatización en las administraciones públicas–¹². Aquí defendemos que estas valoraciones no se ajustan a la realidad y a las perspectivas del empleo público, al menos a corto plazo.

En este sentido, es poco probable que se produzca una reducción de las plantillas por dos razones. La primera, que el mismo marco normativo dificulta el despido de personal laboral y la pérdida de la condición de funcionario es residual, visto el carácter garantista del régimen disciplinario. Por otro lado, la práctica con el personal de carácter temporal ha sido la permanencia, a pesar de incurrir en una vulneración de los límites que impone el TREBEP al respecto. Esto hace que esta reducción sea más teórica que real. De hecho, la existencia en la última década de un porcentaje elevado de temporales no ha sido un escenario propicio (aparte de momentos puntuales) para la reducción de las plantillas. En números generales, la cantidad de empleados públicos no ha parado de crecer, pese a las dificultades derivadas de la crisis económica. Simplemente se ha precarizado.

La segunda razón es que no se destruyen puestos de trabajo, sino funciones. Se producirá de manera creciente el «vaciado» de determinadas tareas y funciones que pueden llevar a cabo sistemas automatizados o basados en los datos de manera más eficiente y eficaz.¹³ El ritmo de esta introducción de la tecnología lo marcará el coste de implantación y la capacidad de asimilación organizativa, pero es un proceso inevitable e inexorable.¹⁴ Cuestión diferente es cómo afecta a la orga-

12. En concreto, serían perfiles automatizables los empleados en transportes, correos, administrativos, policías, trabajadores sanitarios o de servicios sociales (RAMIÓ, 2019).

13. GORRITI BONTIGUI (2021: 276 y sig.) afirma que, a corto plazo, solo se automatizarán tareas rutinarias simples y análisis de datos estructurados (RPA), aunque a partir del 2030 toda tarea se podrá automatizar de alguna manera, gracias a los macrodatos o al aprendizaje automático aplicado a los RPA, entre otros.

14. Todo proceso o procedimiento se automatizará si es posible. ALAMILLO y URIOS (2011) ya mostraban hace años los trámites y procedimientos automatizables en la Generalitat de Cataluña. Algunos trámites ya están efectivamente automatizados en muchas administraciones (certificados de empadronamiento, pago de tasas o impuestos, tramitación de subvenciones, etc.).

nización de los recursos humanos en el sector público, dado que tendríamos que trasladar el «vaciado» de estas tareas y funciones concretas a los puestos de trabajo (y plazas asociadas). La realidad, sin embargo, nos hace pensar en que este proceso de supresión de tareas y funciones y, si procede, de plazas o de puestos de trabajo, será mucho más lento y difícil que en el sector privado. Las razones, como veíamos, son legales y también organizativas. Incluso podríamos añadir un tercer factor, que es el político: ¿algún gobierno asumiría una reducción, por ejemplo, del 10 % de las plantillas por la eliminación de tareas automatizadas?

Sin embargo, este proceso se debería contemplar como una oportunidad. No hay razones objetivas para evitar la automatización de todo proceso o procedimiento que sea posible; por razones de economía, eficacia y eficiencia, pero también para servir mejor a los intereses generales, prestar mejores servicios públicos y dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. En este contexto, un volumen muy elevado de tareas que llevan a cabo empleados públicos son prescindibles. El gran número de empleados públicos que perderían parte o todas sus funciones puede ser la oportunidad de acercar la Administración a la ciudadanía. Los empleados públicos no deberían tramitar procedimientos reglados que pudiera hacer un sistema automatizado de manera mucho más rápida y eficiente, pero sí ayudar y asistir en la tramitación. La sensación de desamparo de los ciudadanos ante la Administración electrónica se tendría que afrontar con una visión más humana de la Administración por medio de sus empleados públicos.¹⁵ No se trata de destruir empleo público, sino de suprimir tareas innecesarias y de que los empleados desarrollen tareas que aporten valor a la organización.

1.2.3. Un cambio necesario en la visión de la transformación digital

La transformación digital implica efectuar cambios en diferentes dimensiones organizativas, que veremos a lo largo del libro. Por un lado, cambios en las necesidades de recursos humanos y en los perfiles profesionales. También un cambio en la cultura organizativa y en la manera de concebir los recursos humanos públicos. Como ha advertido la Comisión Europea, «la introducción de las TIC es solo un ingrediente más de la Administración electrónica. Igual importancia tienen el cambio organizativo y la adquisición de nuevas aptitudes que lleven consigo un cambio de mentalidad» (COMISIÓN EUROPEA, 2003). Un cambio de mentalidad exigible, también, a los actores principales del empleo público, además de a la misma Administración, a los gobiernos, los empleados públicos y las organizaciones sindicales.

15. A veces, la Administración electrónica ha comportado una sensación de exclusión por parte de los ciudadanos. No solo de aquellos que sufren la brecha digital, sino de los ciudadanos en general, agravado desde la pandemia. Uno de los casos que ilustran esta distancia es la imposición *de facto* de la cita previa, que ha motivado una Resolución del Sindic de Greuges (expediente AO-00164/2022), entre otras reacciones. Se tiene que revertir esta distancia creciente, y en esta misión los empleados son la solución.

a) Continuidad en las políticas digitales

La transformación digital implica el compromiso de los gobiernos municipales, y debería ser una prioridad independientemente de los ciclos políticos. Los marcos de la gobernanza digital se tienen que iterar (repetir, partiendo de los objetivos conseguidos para continuar avanzando) hasta convertirse en un ámbito tan neutro como sea posible en cuanto al debate político. Como se ha afirmado, «[...] las oportunidades de las tecnologías y datos digitales se han de considerar políticamente neutrales. Cuando están asociados con un político o una Administración en particular, hay una vulnerabilidad ligada a la continuidad y la coherencia de los esfuerzos después de unas elecciones. Por lo tanto, la ambición de gobierno digital se debería tratar como una función básica y no partidista de la infraestructura de un país, como las redes eléctricas o las carreteras. Esto implica asegurar suficientes recursos financieros para tener una confianza presupuestaria permanente que pueda mantener las soluciones existentes, pero también los recursos suficientes para garantizar que la gobernanza en conjunto continúe identificando nuevos problemas para resolver, necesidades que se tengan que cubrir y equipos de apoyo» (WELBY y TAN, 2022: 20).

En efecto, la continuidad de los gobiernos municipales favorece la misma continuidad de las políticas, en este caso digitales. Sería preferible que la «hoja de ruta» de la transformación digital se estableciera a largo plazo y con el mayor consenso político, de forma que no estuviera condicionada por los mandatos municipales. Es especialmente importante en materia de recursos humanos, puesto que la previsión de las necesidades futuras y los procesos de selección fácilmente superarán los cuatro años. Avanzar en la transformación y hacerlo con los recursos humanos necesarios tendría que estar al margen del debate político, en la medida en que tiene un carácter técnico que deberían liderar los responsables de personal de cada uno de los municipios. La conclusión no es diferente en el caso de los municipios pequeños o medianos, que en muchos casos no disponen de equipos de recursos humanos, puesto que la adaptación a la Administración digital es igualmente vital para ellos. En este caso, deberían recibir el apoyo de las diputaciones u otros entes para planificar su política de recursos humanos vinculada a la Administración digital.

b) Los nuevos empleados públicos digitales

La transformación digital llega en un momento complejo, en el cual confluyen problemas estructurales (envejecimiento), otros que también lo son, pero que se agravan en el momento presente (temporalidad), y otros que representan un reto y a la vez una oportunidad (relevo generacional). Los empleados públicos deben ser conscientes del momento histórico que vive el sector público y de su posición en este proceso de cambio disruptivo introducido por la tecnología, y que converge con otros fenómenos, como los que hemos citado. Es un cambio inevitable y

al que hay que adaptarse, e intentar convertir el momento presente, lleno de dudas e incertidumbres, en una oportunidad, tanto en el ámbito personal como en el de la organización en su conjunto.

JIMÉNEZ ASENSIO (2022) se lamentaba del fracaso del empleo público como institución, también en el caso de la Administración digital. La función pública, como institución legitimada en la función de servicio a la ciudadanía, se ve desdibujada desde 2007 (EBEP) con la conversión en empleo público, con una visión centrada en el empleado, y no tanto en su papel institucional. Como afirma el mismo autor, «las responsabilidades, la ética del servicio público o el viejo concepto de los deberes, son cosas del pasado. Ya no interesan. El empleo público ha laboralizado hasta los tuétanos la función pública, difuminando su rol institucional. El paralelismo empresarial trasladado al sector público resulta grotesco». Es necesario, en cierto modo, volver a la raíz institucional, del empleado público como pieza de la Administración en la satisfacción de los intereses generales. Las condiciones de trabajo (incluidas las retributivas) son fundamentales, pero un empleado público tiene una misión –y una vocación– de servicio público.¹⁶ En un momento trascendental como el actual hay que tener presente que un empleado público no es solo un trabajador. Tiene, además, la responsabilidad, como parte de la organización, de asegurar una Administración digital eficaz en los próximos tiempos. A la visión de *vocación* de servicio público, de acuerdo con la que ejercen sus funciones la inmensa mayoría de los empleados públicos, se tendría que añadir (o fortalecer) la vertiente colectiva, como organización.

c) El papel de los representantes sindicales

El papel de las organizaciones sindicales ha sido básico en la consolidación del estado del bienestar y en conseguir mejores condiciones de trabajo de los trabajadores, tanto en el sector público como privado. En cuanto al sector público han hecho posible la consecución de buenas condiciones de trabajo para los empleados públicos. El paso de los años ha hecho que su actividad se haya centrado en la defensa de las condiciones de trabajo, desconectada de los intereses de la Administración como organización. La lógica de la negociación colectiva y la lucha por los derechos de sus representados les ha llevado a dejar en un segundo término la defensa del interés general de la Administración, y la defensa de la función pública como institución. El momento de cambio disruptivo que afronta el sector público exige una defensa en un todo conjunto, y la asunción de los cambios inevitables que están por venir. El sector público solo será sostenible si es capaz de ser relevante como actor fundamental de transformación social en

16. Un portal conocido de test para oposiciones publica una *Radiografía del opositor y opositora españoles* (<https://blog.opositatest.com/radiografia-opositor-2021/>). En la edición de 2021, un 80 % de los encuestados tenían como principal motivación para opositar la estabilidad laboral, muy por encima de la vocación.

un entorno como el actual. En este sentido, la contribución de los representantes sindicales tiene que ser un pilar que contribuya a la relevancia y eficacia del sector público.

El *Acuerdo marco para una Administración del siglo xxi*, firmado el 19 de octubre de 2022 por el Gobierno central y los dos sindicatos mayoritarios (CCOO y UGT), dice muy poco sobre el empleado público de la Administración del siglo xxi, en lo que, en este sentido, parece más un ejercicio retórico. Este acuerdo aborda principalmente la mejora de las retribuciones –ya implementadas en el Real Decreto Ley 18/2022, de 18 de octubre–, y de las condiciones de trabajo. Pese al título del acuerdo, no encontramos hasta el sexto y séptimo puntos los aspectos más relacionados con la Administración digital («Digitalización y diálogo social» y «Atracción y retención de talento»), pero se tratan vagamente. Sin subestimar la valía del personal existente, dice poco de la voluntad de mirar hacia el futuro la afirmación de que «las administraciones públicas deben continuar disponiendo de personas cualificadas, motivadas y comprometidas con la vocación de servicio público» (e indica como instrumento para conseguirlo la Ley 20/2021, sobre estabilización del personal temporal). Esta es una oportunidad perdida para participar en la determinación de las condiciones para el empleo público del futuro, en vez de centrarse solo en la mejora de las condiciones laborales de los empleados públicos. Son cuestiones absolutamente legítimas y necesarias, pero no se deberían usar unas para justificar las otras.

1.3. Los problemas estructurales del empleo público local

La transformación digital irrumpe en las administraciones en un entorno que arrastra una serie de problemas estructurales que condicionan las políticas sobre este ámbito. No introducimos las iniciativas transformadoras en un contexto neutro, sino que la estructura del empleo público es fruto de dinámicas históricas y culturales que, en buena parte, limitan o dificultan el tránsito hacia un nuevo modelo del empleo público basado en los principios de la Administración digital. En primer lugar, la temporalidad es estructural, forma parte de la cultura administrativa, pero ha adquirido en los últimos tiempos un volumen insostenible. En segundo lugar, la Administración digital irrumpe con unas plantillas envejecidas. Se acerca un relevo generacional sin que haya mecanismos para gestionarlo. En tercer lugar, encontramos un problema que no debería ser tal, laboralizar a buena parte de las plantillas, cuestión sobre la que volveremos más adelante. En este caso se ha dualizado al personal entre funcionario y laboral, y de una manera más acusada en el ámbito local, pero sin reglas claras que justifiquen cuándo tenemos que optar por unos u otros, pese a las propuestas que algunos autores han hecho al respecto, como CANTERO MARTÍNEZ (2013) o GORRITI BONTIGUI (2016). Final-

mente, la transformación digital llega con unas plantillas que han desarrollado su actividad en una Administración *analógica*, y que por lo tanto necesitan *reciclarse*, con más o menos intensidad.

1.3.1. La temporalidad como problema

La temporalidad se ha convertido en los últimos años en el problema más relevante del empleo público en España. El incremento sostenido de la temporalidad en las plantillas, a causa de las restricciones derivadas de la crisis económica –por el Real Decreto Ley 20/2012 y la tasa de reposición negativa establecida en las sucesivas leyes estatales de presupuestos– y por la propia mala praxis de las administraciones, ha conducido a una situación insostenible, con más de una cuarta parte del personal interino o laboral temporal. El primer trimestre del 2022, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), 1,1 millones de empleados públicos en España tenían una relación temporal con el sector público, un 32,5 % del total. El siguiente cuadro nos muestra que esta temporalidad (personal funcionario interino y laboral temporal) es especialmente acusada en el caso de Cataluña, de un 28,3 % en el caso de la Administración local:

| | Gencat | SP. Gen. | Parl.-OI | A. local | Univers. | Total |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| Órg. sup. y altos cargos | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Otros directivos | 0,0 | 0,6 | 3,8 | 0,6 | 1,0 | 0,4 |
| Eventuales | 0,1 | 0,0 | 20,7 | 0,8 | 0,0 | 0,3 |
| Funcionarios | 62,4 | 18,8 | 53,2 | 31,4 | 26,5 | 39,9 |
| Interinos | 30,8 | 21,0 | 18,5 | 12,8 | 4,6 | 21,3 |
| Laborales indefinidos | 2,1 | 44,0 | 2,9 | 39,0 | 20,6 | 24,5 |
| Laborales temporales | 4,3 | 15,5 | 0,9 | 15,5 | 7,5 | 10,5 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de Datos de Empleo Público (datos de 1 de enero de 2022). Gencat: Departamentos y entidades autónomas de la Generalitat de Cataluña; SP. Gen.: Sector Público de la Generalitat; Parl.-OI: Entes parlamentarios y organismos independientes; A. local: Administración local; Univers.: Universidades.

Esta situación no impacta solo en la precarización del empleo, sino también en la transformación digital de la Administración. La temporalidad representa incertidumbre y limita las expectativas de progresión profesional de los empleados,

dado que ha acabado afectando a una parte muy significativa de las plantillas, perturba el proceso de adaptación al proceso de transformación digital, o incluso puede llegar a dificultarlo, como veremos más adelante.

La temporalidad no es negativa si responde a las necesidades de la Administración. En el caso de la implantación de la Administración digital, incluso puede ser deseable para determinados colectivos o en determinadas situaciones.¹⁷ Pero no es la temporalidad que veíamos antes, fruto de una mala praxis que forma parte del funcionamiento habitual de las administraciones desde hace décadas. Pese al refuerzo de las medidas introducidas en el TREBEP para delimitar los supuestos de temporalidad, y prevenir y castigar el abuso, hay que ser escéptico. El recurso a la *mala* temporalidad forma parte de la cultura administrativa. Hay, sin embargo, como decíamos, también una *buena* temporalidad, como veremos más adelante. Hay que evitar una y utilizar la otra de manera adecuada.

1.3.2. El envejecimiento de las plantillas

Varios autores han ido advirtiendo del envejecimiento progresivo de las plantillas en todas las administraciones. Es especialmente acusado en el caso de la AGE, con una media de edad de 51,5 años y un 65,5 % de la plantilla por encima de los 50 años (MHFP, 2021). En el caso de la Administración de la Generalitat, la edad media es de 45 años,¹⁸ parecida a la de la Administración local.

Otro dato que nos ayuda a observar este fenómeno es la ratio de envejecimiento, que mide el peso relativo del personal mayor de 60 años con el de menos de 30 años. Tenemos disponibles los datos respecto a la Administración de la Generalitat de Cataluña,¹⁹ donde observamos de manera muy gráfica el aumento progresivo de los empleados de 60 años o más y la disminución del colectivo de empleados jóvenes de manera drástica, especialmente en el periodo de la crisis económica (2008-2016). La ratio de envejecimiento pasa del 0,47 en 2008 hasta el 2,2 en 2016, y desciende ligeramente hasta el 1,67 en 2020. El grueso de la recuperación de personal de menos de 30 años a partir de 2017 es fruto básicamente de las incorporaciones de personal docente y sanitario. Al contrario, los jóvenes

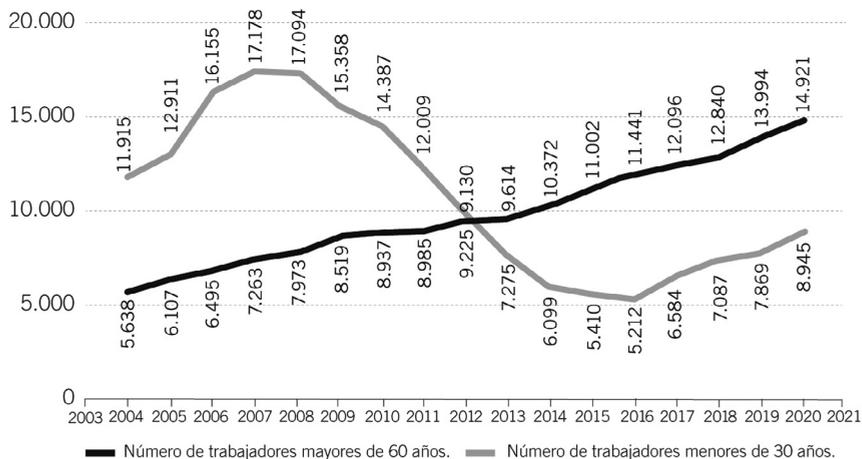
17. Hay una tendencia a equiparar la estabilidad a la permanencia en la Administración durante toda la vida laboral. Volveremos a este tema más adelante, pero no necesariamente los empleados públicos –especialmente los más especializados– quieren desarrollar toda su vida laboral en la Administración, sino durante una etapa concreta. La estabilidad en este sentido se tendría que garantizar en esta etapa. Por otro lado, la Administración tiene necesidades temporales que no deberían comportar, por defecto, una obligación de carácter indefinido. No poder hacer un uso –adecuado y razonable– de la temporalidad es un incentivo a la contratación externa.

18. SIOP, datos de 2020.

19. Según el SIOP, personal que ocupa puestos estructurales en los departamentos de la Generalitat de Cataluña, en sus organismos autónomos, en el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, en el Instituto Catalán de la Salud, en el Servicio Catalán de la Salud, en la Agencia Tributaria de Cataluña o en la Comisión Jurídica Asesora.

entre el colectivo de Administración y técnico son *rara avis*, con poco más del 5 % de los efectivos y una ratio de envejecimiento del 7,45 (alcanzó el 13,87 en 2016).

Personal mayor de 60 años y menor de 30 años en la Generalitat de Cataluña (2004-2021)



Fuente: SIOP: Perfil del empleo público, 2022.

Ni la juventud es positiva *per se* –ni implica una mejor adaptabilidad–, ni la madurez implica necesariamente resistencia a los cambios. El envejecimiento, sin embargo, nos muestra que la Administración ya no es un reflejo de la sociedad, sino de una generación determinada que ha desarrollado su carrera en un modelo ya caduco. Hay que aprovechar los conocimientos adquiridos a lo largo de los años y adaptarlos a los nuevos requerimientos de la Administración digital.

1.3.3. El relevo generacional como oportunidad

La consecuencia del progresivo envejecimiento del personal es el relevo generacional, un fenómeno ya muy próximo. Se presenta, sin embargo, como un riesgo y una oportunidad en el caso de la transformación digital. Es un riesgo que todo el conocimiento acumulado por el personal que en breve dejará de prestar servicios en el sector público, su saber hacer, se pierda porque no hay mecanismos de transmisión en la organización. También que la sustitución de este personal se haga con perfiles parecidos a los actuales. La Administración cambia y el perfil de buena parte de los recursos humanos públicos también debe hacerlo. Una sustitución por personal bajo los mismos parámetros compromete el cambio en un puesto de trabajo para décadas. En este sentido, el relevo representa una oportu-

nidad: cambiar un perfil tradicional por otro nuevo. El alcance del relevo da la oportunidad de renovar de manera sustancial las plantillas. No se trata de un «ERE natural para la reconversión del empleo público» (CATALÁ y CORTÉS, 2019), sino, como dicen los mismos autores, aprovechar la digitalización y el relevo de las plantillas para «invertir la pirámide actual, amortizando puestos de baja cualificación y ampliando aquellos que generan mayor valor».

Se estima que en 2031 solo el 40 % del personal funcionario (50 % del laboral) de la AGE seguirán en activo (MHFP, 2021), pero este relevo no se produce del mismo modo en todos los colectivos. Se estima que la mayor parte del personal funcionario de los subgrupos C1 (63,17 %) y C2 (74,89 %) –los de AP prácticamente habrán desaparecido– ya no estarán en activo en 2031. Por el contrario, este relevo afectará en menor medida a los subgrupos de carácter técnico, tanto los del A2 (49,92 %) como del A1 (35,63 %). Estos datos nos muestran, en el caso de la AGE, tanto un relevo generacional general como un cambio en favor de la tecnificación de las plantillas.

1.3.4. Se necesita tecnificación, pero no solo eso

Ya hemos destacado que la introducción progresiva de la tecnología hará accesorios muchos puestos de trabajo con funciones de carácter rutinario. Con todas las prevenciones, toda tarea que se pueda, se automatizará. Es una cuestión de costes de implantación y de adaptación organizativa, no tiene sentido que tareas que pueda llevar a cabo un algoritmo las haga una persona. Esto quiere decir que buena parte de las tareas que desempeña personal administrativo se podrán automatizar total o parcialmente. Pese a las voces que alertan de la destrucción de empleo público, no solo no son prescindibles, sino que pueden dar una oportunidad a una Administración más *humana*,²⁰ como ya hemos apuntado anteriormente. Son necesarios, pero tendrán que hacer otras tareas.

También parte de las tareas que realiza el personal técnico se pueden automatizar, pero lo serán en menor medida. La tendencia es, pues, que las administraciones aumenten el peso de su personal técnico, es decir, que el grado de tecnificación de las plantillas aumente progresivamente. En el caso de la Administración de la Generalitat, el grado de tecnificación es elevado y ha ido incrementándose en los últimos años, desde el 47,6 % en 2005 al 52 % en 2019.²¹

20. En este sentido, pese a los déficits, el *Acuerdo marco para una Administración del siglo XXI* enfatiza que «la digitalización de procesos y procedimientos, la prestación telemática de servicios públicos y el desarrollo del teletrabajo son una oportunidad para mejorar la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, siempre garantizando los servicios presenciales que no pueden quedar devaluados y que deben quedar dotados adecuadamente para evitar brechas digitales a la ciudadanía».

21. Estos datos se corresponden a lo que el SIOP denomina *tecnificación global*, que mide la presencia de personal técnico en el conjunto de personal burocrático de la Administración de la Generalitat de Cataluña. Concretamente se refiere a los *servicios generales*, es decir, al conjunto del sector público de la Administración de la Generalitat, los organismos autónomos, el Instituto Catalán

En cualquier caso, la tecnificación nos da información sobre el grado de personal cualificado en una Administración. Esta tecnificación es variable en función del sector o del tipo de Administración. La *infocracia* es creciente en la Administración en determinados cuerpos y administraciones, y en ocasiones, a pesar de ser minoritarios, han dado lugar a importantes progresos en cuanto al uso de la tecnología, como es el caso de la Agencia Tributaria o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (CRIADO, 2021: 73). En la Administración local en Cataluña encontramos un elemento que hay que tener en cuenta: cuanta más población y presupuesto tenga un municipio, mayor será el grado de tecnificación (GALINDO CALDÉS, 2022c), un hecho que parece reflejar más especialización y necesidades de personal técnico. En el caso de los pequeños municipios, por el contrario, excepto los FHN (o personal que ocupa el puesto de FHN), los técnicos son muy minoritarios. Podemos intuir que una razón es que los entes supramunicipales –diputaciones, consejos comarcales o entes asociativos– asumen buena parte de los servicios especializados.²²

Aunque sea importante el grado de tecnificación, no es un indicador directo de adaptación a la Administración digital. Los perfiles técnicos, en principio, están menos expuestos a la automatización, pero no todos ellos son necesarios en el nuevo contexto.

1.3.5. Laboralización: ¿es un problema?

De la misma manera que apuntábamos en el caso de la temporalidad, laboralizar al personal en los servicios del sector público no debería tener una connotación negativa. Es una elección que corresponde a cada una de las administraciones, que pueden haber optado por un modelo u otro, o una combinación entre los dos, que es lo más habitual. Sin embargo, es difícil justificar la opción por la vía funcionarial como modelo generalizado en una Administración.²³ En el ámbito local no hay duda de que tiene que ser personal funcionario de carrera el de habilitación nacional (FHN), y también todos aquellos empleados públicos que tienen que ejercer potestades administrativas, pero es difícil justificar qué aporta a la Administración esta preferencia en cuanto al resto del personal.

de Asistencia y Servicios Sociales, el Instituto Catalán de la Salud, el Servicio Catalán de la Salud, la Agencia Tributaria de Cataluña. Si nos ceñimos a los «servicios comunes» (personal en los departamentos), el porcentaje se incrementa, del 48,5% en 2005 al 56,9% en 2019. En ambos casos nos referimos a personal funcionario, mayoritario en la Generalitat.

22. Un ejemplo, en el caso de Cataluña, son los servicios sociales, cuyos titulares son los consejos comarcales en municipios de menos de 20.000 habitantes que no están en condiciones de asumir la competencia directa o mancomunadamente.

23. A pesar de que el artículo 92.2 LBRL establece que, a todos los efectos, «los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario», disposición que responde al contexto de aprobación de la LBRL (años ochenta) y que ha cambiado sustancialmente, con una progresiva laboralización de las plantillas municipales.

Sin embargo, el personal laboral tiene algunas limitaciones. La más evidente, desde el punto de vista jurídico, es la que impone el artículo 9.2 TREBEP, que establece que «en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos [...]» (en sentido parecido, el artículo 92.3 LBRL). Esto implica que determinadas funciones están limitadas al personal funcionario, que en la Administración local es minoritario, especialmente en los municipios pequeños y medianos.

En cuanto a la transformación digital, este es un «problema» relativo, más allá de introducir confusión con la dualidad de regímenes, que muchas veces no tiene una lógica relacionada con las funciones, sino con la política de personal del gobierno municipal. Optar por personal laboral en la mayoría de las tareas de servicios digitales no es problemático e incluso puede ser recomendable en muchos casos (sobre todo, en los de trabajo temporal). En cualquier caso, la laboralización, presente en todas las administraciones, es más acusada en el ámbito local: con datos del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (MHFP) de enero de 2022, el personal laboral es mayoritario (54,2%), mientras que en el sector público autonómico (13,3%) o estatal (15,5%) es mucho más reducido.

1.4. La diversidad en el mundo local

El mundo local es diverso, tanto con respecto al poblacional, como al geográfico, socioeconómico, etc. Encontramos diferentes situaciones, desde grandes ciudades a numerosos micromunicipios. La capacidad de gestión y de recursos es un factor que facilita la adopción de medidas para transformar la Administración. Pero disponer de capacidad es solo una condición previa, se necesita también una política de transformación digital decidida. Por una cuestión sencilla de escala, los municipios necesitan la cooperación y la asistencia de otros entes locales o de organismos especializados.

1.4.1. Diversidad y capacidad de gestión de los entes locales

Se tiende a ver el mapa local desde el punto de vista de la fragmentación de la planta local. Hay más de 8.000 municipios, desde los más de 3 millones de habitantes de Madrid o los 1,6 millones de habitantes de Barcelona a la multitud de pequeños municipios rurales. Desde el punto de vista de la distribución geográfica, encontramos una concentración de población en grandes concentracio-

nes urbanas (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.), y en menor medida, en las capitales provinciales. En términos cuantitativos, casi un 70% de la población española vive en municipios de más de 50.000 habitantes –de acuerdo con el *Atlas Digital de las Áreas Urbanas 2022* (<https://atlasau.mitma.gob.es/>). No obstante, el resto vive en municipios de menor población o en lo que se ha denominado *España vaciada*.

El mapa municipal es heterogéneo y asimétrico, y se vuelve más complejo si tenemos en cuenta el sector público local, que incluye tanto entes provinciales como comarcales, inframunicipales, asociativos o instrumentales. El siguiente cuadro muestra esta complejidad, con más de 15.000 entes locales.

Cuadro 1. Tipo de entidades locales en España

| Tipo | Ente principal | Entes dependientes | | | | |
|---|----------------|--------------------|------------|----------|-----------|--------------|
| | | OAA | OA | OAC | EPE | SM |
| Ayuntamientos | 8.131 | 459 | 176 | 3 | 43 | 1.155 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | 52 | 62 | 28 | 3 | 9 | 91 |
| Mancomunidades | 964 | 7 | 2 | 0 | 0 | 27 |
| Comarcas | 82 | 8 | 5 | 0 | 2 | 16 |
| Áreas metropolitanas | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 8 |
| Agrupaciones de municipios | 76 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Entidades locales menores | 3.685 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Consortios | 693 | 3 | 1 | 0 | 1 | 27 |
| Instituciones sin ánimo de lucro | 789 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fundaciones | 990 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sociedades mercantiles < 50 % de participación pública (FP, XP) | 319 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 15.784 | 539 | 214 | 6 | 56 | 1.328 |

Fuente: Contador de entidades locales. Ministerio de Hacienda. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2023. <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/cuadroDelegaciones.aspx>
Organismo Autónomo Administrativo (OAA), Organismo Autónomo (OA), Organismo Autónomo Comercial (OAC), Entidad Pública Empresarial (EPE), Sociedad Mercantil (SM).

Sin entrar en un análisis detallado del mapa municipal o local, debemos tener en cuenta, cuando hablamos de la Administración local (o Administración de los entes locales), que lo hacemos de un mundo enormemente diverso; también que, en gran parte, son entes que disponen de recursos limitados (presupuestarios y de recursos humanos), no solo en cuanto a los pequeños municipios o municipios rurales, de los cuales MIR y BAGÓ (1991) ya destacaba hace tres décadas su debilidad política, administrativa y económica (incluida la carencia de personal), sino también los municipios de menos de 10.000 habitantes y entes instrumentales de dimensiones reducidas. Estos municipios tienen recursos presupuestarios limitados y una estructura de empleo público también limitada, estructurada generalmente alrededor de la figura del funcionario de habilitación nacional (secretario-interventor), que cuenta, si es el caso, con personal de apoyo no especializado (normalmente personal de los subgrupos C1, C2 y AP) (GALINDO CALDÉS, 2022c).

Como decíamos, no es este el lugar para un análisis territorial y demográfico del mundo local, ni siquiera de su capacidad económica y de prestación de servicios, pero debemos tener presente que, cuando hablamos de la transformación digital de los entes locales –de los más de 15.000 entes–, lo hacemos desde un universo muy heterogéneo. La literatura, buenas prácticas e innovaciones nos vienen de determinados ámbitos, que disponen de recursos (económicos y de personal) y, como veremos a continuación, cierta *tradición* innovadora. Pero la transformación digital tiene que llegar a todos los entes del sector público local. Como veremos, también más adelante, en muchos casos los entes necesitarán el apoyo de los entes provinciales o instrumentales para conseguir esta transformación.

1.4.2. La transformación no tiene que ver (solo) con la dimensión de los municipios

Los resultados del Índice de Madurez Digital (2021), que elabora la AOC sobre los entes locales catalanes,²⁴ muestran una correlación entre la población y el grado de madurez digital: cuanto más población hay, mejores son los resultados del ente en el IMD. Se ha señalado como causa el hecho de que los entes pequeños y medianos tengan menos recursos disponibles para la transformación digital (DESSET, 2022). La población –que en líneas generales asociamos a menores recursos– es, sin duda, un factor decisivo en cuanto a los recursos que un ayuntamiento

24. El AOC elabora el Índice de Madurez Digital (IMD) de los entes locales catalanes, que mide la disponibilidad de los servicios públicos digitales, la actividad de los servicios digitales de tramitación con la ciudadanía, la gestión interna y la interoperabilidad, y la implantación de los principios de gobierno abierto (transparencia, derecho de acceso, datos abiertos, rendición de cuentas y participación).

puede dedicar a la transformación digital. En este sentido, no nos causa extrañeza que el Ayuntamiento de Barcelona sea líder en la transformación digital y en la implantación de sistemas basados en los datos.

Sin embargo, ¿es el único factor? Encontramos, en el mismo contexto catalán, municipios con poblaciones y recursos (presupuestarios y de personal) similares, pero que han avanzado de manera diferente en el proceso de transformación digital. Sin duda, hay una cultura organizativa que ha permitido a determinados municipios avanzar más profundamente que a otros parecidos en el proceso de transformación. Encontramos, también, un factor *humano*, que hace que determinadas personas (o equipos) hayan impulsado proyectos transformadores en su ayuntamiento. Siguiendo en el ejemplo de Cataluña podemos citar el caso del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat que, con una población de casi 45.000 habitantes, ha puesto en marcha iniciativas más innovadoras que la mayor parte de los municipios con más población. En todos los casos, el apoyo de los gobiernos municipales es condición *sine qua non*. No puede haber transformación digital sin la apuesta decidida por parte de los sucesivos gobiernos municipales.

Que nos encontremos ante un «gran municipio», como la misma Barcelona u otros de gran población, no implica necesariamente que tenga las condiciones idóneas para transformar la organización. Necesitamos recursos, liderazgo y voluntad política. A veces, estos factores se pueden dar no precisamente en ayuntamientos con más capacidad y recursos (y, por tanto, también con más complejidad interna), sino en otros de menor dimensión.

Asimismo, debemos poner en cuestión análisis simples sobre la escala adecuada de prestación de servicios. ¿Es siempre cierta la idea de que cuanto más concentración hay, más eficiente es la gestión de los recursos? A veces es preferible la concentración de recursos; en otras ocasiones, una escala más reducida puede favorecer cambios. Las administraciones más grandes, Diputaciones y grandes municipios tendrán más capacidad y serán más eficientes para desarrollar soluciones tecnológicas, guías o soluciones metodológicas en el marco de la Administración digital, pero también tienen más costes organizativos. Las entidades medianas disponen de menos recursos, pero entornos estables y favorables a la innovación de escala más reducida (y, por lo tanto, de menor complejidad organizativa).

1.4.3. Cooperar para transformar

La realidad del mundo local, sin embargo, hace que la mayor parte de los entes locales no tengan la dimensión suficiente –ni los recursos necesarios– para planificar y emprender iniciativas relacionadas con la implantación de la Administración digital. Se hace necesario, pues, la cooperación y/o el apoyo y la asistencia en este

tipo de iniciativas. La misma Constitución Española establece que una de las finalidades de las diputaciones provinciales es la asistencia a los municipios. Uno de los ejemplos de esta cooperación es el SeTDIBA (Servicios de Apoyo para la Transformación Digital)²⁵ de la Diputación de Barcelona, que se ofrece a los ayuntamientos de municipios de menos de 5.000 habitantes, a las entidades municipales descentralizadas y a los consorcios y mancomunidades de Barcelona. Uno de los ejemplos de este servicio es la automatización de la publicación de datos en materia de transparencia. Otras diputaciones han impulsado servicios de asistencia similares, a través de oficinas de transformación digital (Sevilla) o entes instrumentales (la Fundación BiscayTIK en Bizkaia o la sociedad Divalterra S.A. en Valencia), subvenciones para la transformación digital de los municipios o proyectos en buena parte relacionados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las diputaciones, en definitiva, han emprendido un gran número de iniciativas de asistencia en la transformación digital, como describe en detalle CERRILLO MARTÍNEZ (2022b).

La asistencia por parte de otros entes –provinciales o instrumentales– no excluye otras posibilidades. Están poco exploradas las iniciativas de colaboración entre varios ayuntamientos para diseñar e implementar soluciones de Administración digital. Se podrían llevar a cabo a través de convenios –de manera coyuntural– o de manera estable a través de entes asociativos.²⁶ También se podrían buscar fórmulas de colaboración en contratación pública. Las iniciativas descritas facilitan compartir tecnología, pero son mucho menos frecuentes los casos de asistencia en materia de selección, formación y gestión de recursos humanos, que son, al fin y al cabo, los que tienen que utilizar estos sistemas. Estas tareas de asistencia generalmente las ofrecen las diputaciones provinciales,²⁷ y son indispensables para los municipios de menor población.²⁸ Hay que destacar también el *metamodelo* propuesto por Localret en el marco del programa Municipio

25. <https://setdiba.diba.cat/>.

26. Se podría prever el acompañamiento o asesoramiento –con las prevenciones que las funciones de asesoramiento formalmente corresponden a las diputaciones– de municipios que hayan avanzado más en procesos de digitalización hacia municipios que tienen más dificultades, o la creación de redes o comunidades de aprendizaje aprovechando la experiencia de municipios más innovadores.

27. Sin ánimo de hacer un inventario de experiencias de asistencia en materia de selección, formación y gestión de recursos humanos, diferentes entes, como los institutos de Administración pública (INAP o institutos o escuelas autonómicos) muestran ejemplos en este sentido. Son, sin embargo, las diputaciones y las administraciones las que llevan a cabo una actividad más intensa en este sentido. Por ejemplo, la Diputación de Barcelona es especialmente activa en esta materia, y ofrece servicios diversos en materia de recursos humanos, como la asistencia en la dirección y administración de recursos humanos (SADARH), la gestión del conocimiento en red (CORH), asesoramiento jurídico, y específicamente sobre la selección de publicaciones y modelos sobre selección o estabilización (<https://www.diba.cat/es/web/assistenciagovernlocal/estudis-i-publicacions>). Con diferentes grados de intensidad, las diputaciones tienen un papel relevante en esta función de asistencia y apoyo municipal.

28. En este sentido, el Anteproyecto de ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas, establece la posibilidad de encomendar, por acuerdo del Pleno, la selección del personal municipal a las diputaciones provinciales o órganos equivalentes a través de un convenio de colaboración, con el apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Digital,²⁹ que prevé una aplicación diferenciada en función de la población y la madurez digital de cada municipio. El programa, que incluye un servicio de asistencia,³⁰ se ejecuta durante el 2022 en 10 municipios piloto, y está previsto que termine a finales de 2023.

29. <https://www.localret.cat/municipi-digital/>.

30. Contratado por Localret a la Fundació Privada Universitat i Tecnologia (FUNITEC).

2. La transformación como proceso: planificación y organización

Hemos visto que los planes de Administración digital, en general, tratan de manera secundaria la dimensión de los recursos humanos. Como ya hemos dicho anteriormente (GALINDO y LOSA, 2020), se mejoran los instrumentos de gestión –automatizando determinadas tareas– pero no cambia sustancialmente la manera de organizar los recursos humanos en el empleo público. En este sentido, uno de los errores ha sido entender la transformación digital de las administraciones públicas como un cambio exclusivamente de modernización tecnológica, sin cambiar la organización. Tiene como elemento fundamental la tecnología, pero su finalidad última es la transformación organizativa y de sus recursos humanos. En esta transformación de la organización es esencial la planificación que, como se ha destacado, es clave para evitar la *obsolescencia* de la Administración (JIMÉNEZ ASENSIO, 2018: 24) o la desintermediación (ARENILLA SÁEZ, 2021),³¹ en cuanto que está en juego su capacidad para intervenir de manera efectiva en la sociedad.

2.1. El nuevo empleado público digital

La transformación digital, en lo que se refiere a los empleados públicos, presupone la adopción de un marco necesario, basado en las habilidades y competencias digitales de los empleados públicos. Todos, en mayor o menor medida, se tendrán que adaptar a la nueva Administración digital. El empleado público, en definitiva, se deberá transformar en lo que se ha denominado el *empleado público digital*.

31. ARENILLA SÁEZ (2021: 313-314) incide en que «este proceso innovador puede hacer que queden obsoletos algunos servicios y áreas de la Administración llegando a que se cuestione su necesidad. De ahí que la innovación en la Administración no sea un asunto de modernización de su gestión o incluso de eficiencia, sino básicamente de supervivencia».

2.1.1. Las habilidades y competencias digitales

Como hemos visto, toda tarea o función rutinaria o repetitiva será automatizada a corto o medio plazo. Y buena parte de las funciones que ahora ejercen empleados podrán llevarlas a cabo algoritmos más o menos sofisticados, y más o menos autónomos. Como se ha dicho, «en un mundo tan líquido, donde lo rutinario y estandarizado puede ser asumido por máquinas o procesos soportados por aplicaciones, el hecho diferencial de las personas serán aquellas competencias que tengan que ver con su capacidad para diagnosticar y resolver problemas, con la visión sistémica y con aspectos superiores de su personalidad, como la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación» (GORRITI BONTIGUI, 2018: 82; CAMPOS ACUÑA, 2021: 127). Se trata, en definitiva, de que los empleados públicos puedan ejercer aquellas funciones que no puede llevar a cabo un algoritmo –o que consideramos que, por sus características, no lo tiene que hacer–, y que tengan habilidades enfocadas a la resolución de problemas. Son lo que se ha denominado *habilidades blandas* (*soft skills*).

Desde el punto de vista de la organización, se debería basar en los ámbitos funcionales que veremos más adelante. Los empleados tendrían que disponer de competencias técnicas (*hard skills*), como las relacionadas con la innovación y con las habilidades blandas (*soft skills*), además de las competencias específicamente digitales (*digital skills*). El Foro Económico Mundial identifica como habilidades emergentes en el sector público las siguientes (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020: 136):

1. Liderazgo e influencia social
2. Resolución de problemas complejos
3. Pensamiento analítico e innovación
4. Aprendizaje activo y estrategias de aprendizaje
5. Pensamiento crítico y análisis
6. Diseño y programación de tecnología
7. Resiliencia, tolerancia al estrés y flexibilidad
8. Uso, seguimiento y control de la tecnología
9. Creatividad, originalidad e iniciativa
10. Instalación y mantenimiento de tecnología
11. Análisis y evaluación de sistemas
12. Orientación al servicio
13. Razonamiento, resolución de problemas e ideación
14. Atención al detalle, fiabilidad
15. Persuasión y negociación

El mismo Foro Económico Mundial estima que, en 2025, la tecnología desarrollará la mitad de las tareas profesionales. Aunque a un ritmo inferior que en el sec-

tor privado, también la Administración verá cómo la tecnología penetra progresivamente en su actividad. En este contexto, las habilidades blandas serán cada vez más necesarias. Sin ser excluyentes, se valoran más las habilidades blandas que las habilidades duras o competencias técnicas: el conocimiento transversal y emocional por delante del conocimiento técnico y especialista; aprender haciendo en lugar de estudiando; la práctica antes que la teoría; la experiencia antes que la universidad; las habilidades perennes ante las caducas; y las habilidades intangibles antes que los títulos acreditativos.³² Estas habilidades blandas, en definitiva, son las «que facilitarán que el valor añadido de talento humano pueda desarrollarse en aquellos ámbitos donde las máquinas no llegan, en la creatividad, asertividad, resiliencia, en capacidades que convergen en la inteligencia emocional que fomentará la necesaria adaptabilidad de los empleados públicos y responsables directivos y políticos» (CAMPOS ACUÑA, 2021). La misma autora advierte de su dificultad de implantación, en tanto que, en buena medida, son intangibles.

Por otro lado, la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente define las competencias digitales como aquellos conocimientos y habilidades que permiten el uso de las TIC para «obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet».³³

La Comisión Europea, a través de Marco Europeo de Competencias Digitales (DigComp),³⁴ estructura las competencias digitales, en la versión DigComp 2.1.³⁵ (CARRETERO GÓMEZ *et al.*, 2017), en cinco ámbitos: información y *data literacy*, comunicación y colaboración, creación de contenidos digitales, seguridad y resolución de problemas. Propone además ocho niveles de competencia (*proficiency*), desde la básica, para la elaboración de tareas de base, a la especializada, que implica la creación y la solución de problemas complejos.

32. En este sentido, es interesante el *Laboratorio de habilidades blandas* (<https://www.laaab.es/2022/04/laboratorio-de-habilidades-blandas-soft-skills/>), del proyecto *Hola*, una comunidad de innovación pública liderada por el Instituto Aragonés de Administración Pública (IAAP) y el Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB).

33. «La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet. En definitiva, se trata de disponer de las habilidades necesarias para seleccionar, procesar y utilizar información, a través de las TIC, y transformarla en conocimiento». Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.

34. The Digital Competence Framework for Citizens (DigComp): https://joint-research-centre.ec.europa.eu/digcomp_en.

35. Se ha publicado en marzo de 2022 una versión 2.2 del DigComp (accesible en <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415>), que no introduce novedades conceptuales.

El siguiente cuadro sintetiza estas competencias digitales:

| | |
|--|---|
| <p>Competence area 1: Information and data literacy</p> <p>1.1 Browsing, searching, filtering data, information and digital content</p> <p>1.2 Evaluating data, information and digital content</p> <p>1.3 Managing data, information and digital content</p> | <p>Competence area 2: Communication and collaboration</p> <p>2.1 Interacting through digital technologies</p> <p>2.2 Sharing through digital technologies</p> <p>2.3 Engaging in citizenship through digital technologies</p> <p>2.4 Collaborating through digital technologies</p> <p>2.5 Netiquette</p> <p>2.6 Managing digital identity</p> |
| <p>Competence area 3: Digital content creation</p> <p>3.1 Developing digital content</p> <p>3.2 Integrating and re-elaborating digital content</p> <p>3.3 Copyright and licences</p> <p>3.4 Programming</p> | <p>Competence area 4: Safety</p> <p>4.1 Protecting devices</p> <p>4.2 Protecting personal data and privacy</p> <p>4.3 Protecting health and well-being</p> <p>4.4 Protecting the environment</p> |
| <p>Competence area 5: Problem solving</p> <p>5.1 Solving technical problems</p> <p>5.2 Identifying needs and technological responses</p> <p>5.3 Creatively using digital technologies</p> <p>5.4 Identifying digital competence gaps</p> | |

Fuente: elaboración propia a partir de CARRETERO GÓMEZ *et al.* (2017).

En cualquier caso, las habilidades digitales necesarias serán diferentes –o tendrán distinta intensidad– en función del tipo de persona: desde las habilidades digitales de los profesionales tecnológicos, las que serán necesarias para todos los trabajadores en general (las que requiera cada puesto de trabajo, vinculadas al uso de aplicaciones), las básicas, vinculadas a la alfabetización digital (*digital literacy*) (DCMS, 2019), o las instrumentales, en el caso de empleados *manuales*.

Finalmente, destacamos, en referencia al sector público, algunas competencias que SALVADOR y RAMÍREZ (2016) identifican en el marco del *gobierno abierto*:

1. Visión estratégica: asociada a comprender el fenómeno digital y su incorporación en la orientación de los proyectos de la organización.

2. Liderazgo en red: asociada a dirigir y coordinar equipos de trabajo distribuidos en red y entornos digitales, con una clara visión estratégica.

3. Gestión de la información: asociada a buscar, obtener, evaluar, organizar y compartir información en entornos digitales. Hace referencia tanto a la navegación, búsqueda, filtrado y evaluación de información como a su almacenamiento y recuperación.

4. Innovación y creatividad para afrontar los nuevos problemas: asociada a aportar ideas innovadoras, con una actitud proactiva, partiendo de la realidad digital de la organización.

5. Comunicación digital: asociada a comunicar, relacionar y colaborar de forma eficiente con herramientas en entornos digitales. Dentro de esta área de competencia digital se podrían desagregar diferentes subcompetencias: interacción a través de la tecnología, compartición de información y contenidos, implicación en procesos *online* para la ciudadanía, colaboración a través de canales digitales y gestión de la identidad digital, entre otras.

6. Trabajo en red: asociada a trabajar, colaborar y cooperar en entornos digitales, generando redes estables con agentes internos y externos a la organización. Se incluye la capacidad de trabajar de forma colaborativa, compartiendo recursos para generar valor y también la capacidad de utilizar las herramientas web 2.0 para crear redes y obtener beneficios profesionales colectivos a partir del conocimiento compartido.

7. Aprendizaje continuo: asociada a gestionar el propio aprendizaje de manera autónoma, conocer y utilizar recursos digitales, mantener y participar de comunidades de aprendizaje y estar constantemente actualizado.

8. Creación de contenidos: asociada a crear y presentar nuevos contenidos, incluyendo tanto el desarrollo de contenidos como la integración y reelaboración de información.

9. Resolución de problemas: asociada a la identificación de necesidades y recursos digitales para tomar decisiones informadas, utilizando de forma creativa las tecnologías, con una orientación a resolver problemas. Con ello se incluirían la resolución de problemas técnicos, la identificación de necesidades y respuestas basadas en la tecnología, la innovación y creatividad usando la tecnología y la identificación de brechas en competencias digitales.

10. Seguridad: asociada a velar por la protección de datos y de la identidad digital. En esta área se incluiría tanto la protección de dispositivos como la protección de datos personales.

La acreditación de todas estas competencias, para la selección de personal o para la cobertura de determinados puestos de trabajo, puede presentar algunos riesgos desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. Los sistemas de selección presentan un sesgo socioeconómico y representan una barrera de entrada para determinados colectivos, y más difícil de superar es esta barrera cuanto más atractivo es el empleo público en cuestión (BOIX y SORIANO, 2020: 14), lo que origina no solo una vulneración del principio de igualdad, sino un sesgo socioeconómico y no basado en la capacidad. Hay que ser muy cuidadoso a la hora de seleccionar al personal de acuerdo con estas competencias y habilidades, de forma que no incidamos en un sistema basado en el mérito que, como ha explicado SANDEL (2020), profundiza en las desigualdades en función del origen, las oportunidades reales y los méritos *acreditados*. Los sistemas de selección de personal de acuerdo con las competencias y habilidades digitales no se pueden basar solo en la acreditación de méritos, sino en la evaluación de la capacidad de los candidatos y el desarrollo concreto que hacen en la Administración.

2.1.2. Nuevas formas de trabajar

Uno de los elementos más destacados en la nueva manera de trabajar en el entorno digital es el teletrabajo. En el año 2019, según la EPA, solo un 4,8 % de los trabajadores en España lo hacía desde casa habitualmente. En el año 2020, a causa de la COVID-19 –y en especial por el confinamiento de marzo a junio de 2020–, este porcentaje se incrementó al 16,2 %. En el sector público, la implantación del teletrabajo era anecdótica (solo habían desarrollado algunos planes piloto en la Administración General del Estado o en la Generalitat de Cataluña, concretamente en la EAPC), pero llegó a ser la modalidad *preferente* durante la pandemia. Con la vuelta a la normalidad, el teletrabajo ha experimentado un descenso progresivo en el sector privado (un 9,4 % en 2021 y un 6,6 % en julio de 2022).

En el sector público, de manera heterogénea, se ha vuelto en parte a la presencialidad. A pesar de que las administraciones locales han regulado el teletrabajo, persisten, sin embargo, algunos déficits. Se debería incidir en la formación y la evaluación basada en objetivos,³⁶ dado que en buena medida simplemente se traslada el puesto donde se trabaja, pero no se modifica la manera de trabajar (se continúa utilizando el registro horario [virtual], en lugar del trabajo por objetivos). El teletrabajo como herramienta organizativa pierde valor cuando se subrayan especialmente su utilidad social (conciliación), medioambiental (reducción de desplazamientos) o de medida contra el despoblamiento, sin perjuicio de los beneficios que el teletrabajo, individual y colectivamente, aporta respecto a estos tres aspectos. Por otro lado, la vuelta a la presencialidad –o una mayor restricción– para determinados colectivos (aquellos empleados que ocupan puestos de trabajo que implican presencialidad, como la atención al público) a veces provoca malestar o sensación de agravio comparativo con otros que sí que lo pueden llevar a cabo.

El teletrabajo es una de las herramientas que pueden ayudar a cambiar la manera de trabajar y organizarse en la Administración digital, aunque ya hemos visto que en buena parte trasladamos esquemas de la Administración presencial, de forma que se desvirtúa su utilidad. Queda en este aspecto mucho campo por recorrer, no tanto regulador como de cambio cultural y organizativo. La Administración digital comporta, también, un cambio en cuanto a la organización de la información y del trabajo en red. En este sentido, debemos tener en cuenta algunas de las competencias anteriores destacadas por SALVADOR y RAMÍREZ (2016), como el liderazgo en red, la gestión de la información y, sobre todo, el trabajo en red.

36. Como afirma RASTROLLO SUÁREZ (2022), «preservar la igualdad de derechos y deberes entre teletrabajadores y trabajadores presenciales pasa necesariamente por reforzar ámbitos como la formación y adaptar otros, como la evaluación, a la particular idiosincrasia de esta modalidad laboral, dejando a un lado criterios meramente "presencialistas" para impulsar una evaluación basada en objetivos».

2.1.3. El nuevo empleado público digital

Como han afirmado TRUJILLO SAEZ y ÁLVAREZ JIMÉNEZ (2021), «la nueva identidad del empleado público trasciende las competencias de la administración pública tradicional para incorporar una visión global de la persona que realiza una función pública». Se han puesto en marcha iniciativas que buscan definir las competencias y habilidades que debería tener el empleado público en un entorno digital, por ejemplo, el *Manual de transformació digital de l'empleat públic*,³⁷ iniciativa de la Generalitat de Catalunya que busca definir qué competencias y habilidades debe tener el *empleado público digital* y ofrece instrumentos para transformarlas. Partiendo de las cuatro dimensiones del modelo de Administración digital de la Generalitat de Catalunya (personas, procesos, datos y tecnología),³⁸ se articulan ocho dimensiones que intentan definir qué es el *empleado público digital* del futuro:

- a) Flexibilidad
- b) Innovación
- c) Tecnoempoderamiento
- d) Compromiso y competencia social
- e) Ciberresiliencia
- f) Colaboración
- g) Capacitación y formación
- h) Orientación al dato

Parece evidente que estas dimensiones tendrán una incidencia diferente, en función de cada puesto de trabajo, pero deberían ser una guía en la nueva Administración digital. A medida que la Administración digital acabe alcanzando a toda la organización, los empleados se tendrán que adaptar a un entorno más flexible, sometido a cambios y centrado en la tecnología y los datos.

2.2. La relación entre organización y recursos humanos

Se ha destacado que la nueva gestión de los recursos humanos en el sector público implica cambiar de modelo. RAMIÓ y SALVADOR (2018) describen el modelo

37. *Manual de transformació digital de l'empleat públic*. Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública. Accesible en [https://administracioidigital.gencat.cat/ca/teletreball/Guies-i-recursos/manuals/manual-de-transformacio-digital-de-l'empleat-public/index.html#googtrans\(ca.es\)](https://administracioidigital.gencat.cat/ca/teletreball/Guies-i-recursos/manuals/manual-de-transformacio-digital-de-l'empleat-public/index.html#googtrans(ca.es)).

38. *Guia d'acompanyament a la transformació digital de la Generalitat de Catalunya*. Octubre de 2019. Accesible en <https://administracioidigital.gencat.cat/ca/administracio-digital/que-es-administracio-digital/guia-dacompanyament-a-la-transformacio-digital-de-la-generalitat-de-catalunya/>.

actual que, entre otros, presenta algunos rasgos definitorios: incapacitado para articular un sistema de gobernanza; politizado y sometido a capturas sindicales y corporativas; basado en puestos, cuerpos y escalas; basado en sistemas de selección anticuados, con una carrera vertical que provoca un exceso de estructura; sin una evaluación del desempeño real, o rigidez del propio sistema de gestión de los recursos humanos. Proponen un sistema basado en la gobernanza, con estructuras flexibles y sencillas, profesional, que atraiga talento, centrado en el puesto de trabajo, que desarrolle una carrera horizontal, con retribuciones variables (e incentivos) alineadas con el sector privado, entre otros. No es objeto de este trabajo desarrollar un modelo de gestión de recursos humanos, sino hacer hincapié en aspectos que puedan ser aplicados –independientemente del tipo de ente– o que lleven a reflexionar sobre elementos que deberían estar en el centro de la adaptación de las plantillas en la Administración digital. Uno de ellos es poner de manifiesto que recursos humanos y organización son dos dimensiones que se tienen que *pensar* conjuntamente. Sobre esta idea, aquí destacamos tres aspectos, como, por ejemplo, la vinculación entre organización y recursos humanos, la necesidad de repensar las tareas y funciones y, en consecuencia, los puestos de trabajo, y la posibilidad de gestionar los recursos humanos a través de los ámbitos funcionales.

2.2.1. Vincular la organización con la política de recursos humanos

El cambio efectivo en la Administración, especialmente en cuanto a la transformación digital, no se puede conseguir si no es a través de la vinculación entre la organización y los recursos humanos. La transformación digital implica un cambio organizativo, y este cambio tienen que protagonizarlo las personas, los recursos humanos, ante el protagonismo que se ha otorgado a la implantación de la tecnología hasta hoy. Como se ha dicho, «el cambio no es inyectar tecnología, transformar procesos o reemplazar el correo electrónico por una plataforma colaborativa. El cambio es cómo las personas son capaces de crear más valor para sus equipos o sus clientes gracias a la tecnología. El cambio es cómo las personas aprenden y desaprenden en el nuevo contexto definido por la inteligencia artificial. La transformación digital va de personas y pasa por la tecnología. Cuando pensamos en transformación digital no vamos de la tecnología a los clientes, vamos de lo que los clientes necesitan o necesitarán a la tecnología» (MARCET, 2019). En el mismo sentido, RAMÍO (2019) ha criticado que nos centremos en la tecnología y dejemos de lado la gestión interna. La tecnología, en definitiva, tiene un valor instrumental: nos permite transformar la organización y la manera de relacionarnos con los ciudadanos, prestar servicios públicos y, en general, intervenir en la sociedad en defensa de los intereses generales. Y, en este contexto de cambio organizativo, los

empleados públicos también tienen que cambiar su manera de funcionar y organizarse y la manera de relacionarse entre sí.

2.2.2. Tareas obsoletas y nuevas funciones

Como hemos visto antes, la Administración digital comporta que determinadas tareas y funciones sean automatizadas o bien que la carga de trabajo se reduce considerablemente al introducir la tecnología. Se automatizan tareas rutinarias y repetitivas (GORRITI BONTIGUI, 2021) y aparecen nuevas necesidades, vinculadas a la utilización de estos sistemas. Previsiblemente hará falta menos personal administrativo (C1, C2) y más personal técnico (A1, A2), hecho que, seguramente, comportará una reducción de los primeros (ARESES *et al.*, 2017: 74). El impacto de la adopción de una tecnología que automatice un proceso o que sustituya a un empleado se tiene que trasladar a la gestión de los recursos humanos. Independientemente del hecho de que abordaremos el uso de los datos en la gestión de los recursos humanos más adelante, hay que enfatizar aquí que los impactos en la organización y/o en la prestación de servicios se tienen que reflejar, también, en una redefinición de las funciones afectadas. El lugar para reflejar esta operación tendría que ser la RPT y, en teoría, debería comportar la redefinición de puestos, la eliminación o la variación en las dotaciones de plazas necesarias.

2.2.3. La gestión por ámbitos funcionales

La nueva organización implica varios aspectos, como, por ejemplo, la implantación de ámbitos funcionales y la gestión por competencias, principalmente basados en los perfiles de los empleados, como hemos visto, de sus habilidades y las competencias. A pesar de que la RPT tendría que ser el principal instrumento de ordenación de los recursos humanos, su rigidez e ineficacia práctica ha comportado que algunas administraciones locales –especialmente las que tienen una cierta dimensión– hayan adoptado los ámbitos funcionales, que tienen precisamente el objetivo de conectar las dimensiones organizativas y de los recursos humanos.

Ante una concepción desfasada del puesto de trabajo, fruto de la tradición histórica de la organización del empleo público basada en cuerpos y escalas, con criterios rígidos y formales, se defiende un nuevo concepto de puesto de trabajo flexible, polivalente y adaptable a la realidad (RAMÍO y SALVADOR, 2018: 118). Con los ámbitos funcionales se intenta evitar la dispersión de los diferentes puestos de trabajo, que introduce rigideces y dificulta la movilidad de los empleados. Se procura centrar el sistema en los puestos de trabajo a partir de

las funciones. Dentro de cada ámbito funcional se incluyen perfiles profesionales que combinan polivalencia (ámbitos) y especialización (puestos). Agrupamos, pues, diferentes puestos de trabajo con fines y funciones homogéneas, y que por lo tanto necesitarán competencias y habilidades parecidas. No se elimina la especialización, pero se traslada de manera no dispersa, sino agrupada en los diferentes ámbitos. La materialización de esta organización se produce a través de los instrumentos de ordenación (RPT o catálogos).

A su vez, se sustituye la adscripción a cuerpos y escalas por grupos basados en la titulación. De este modo, se pretende la gestión de los recursos humanos a través de las competencias, entendidas como el conjunto de comportamientos observables en el ejercicio de un trabajo concreto, o más bien el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores y motivaciones de un empleado en su puesto de trabajo (RAMIÓ y SALVADOR, 2018: 123). Siguiendo a los mismos autores, estas competencias pueden ser de carácter técnico, personal o institucional, y se pueden aplicar asimismo a lo que denominan subsistemas: planificación, reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, etc.

2.3. Una gestión de los recursos humanos basada en los datos

Las administraciones están datificando de manera progresiva su actividad, y generan una gran cantidad de datos. Estos datos, sobre la misma actividad de la Administración –incluida la gestión de servicios públicos– tienen que estar conectados a un sistema basado en los datos también para la gestión de los recursos humanos. Esto nos plantea dos cuestiones diferentes. En primer lugar, la disposición de datos sobre los recursos humanos y la conexión que deben tener con los datos de la organización. En segundo lugar, gestionar los recursos humanos a partir de los datos plantea una serie de límites y potencialidades en una balanza que se decanta por las segundas.

2.3.1. La necesidad de un sistema de gobernanza de los datos

Como hemos observado anteriormente, la prestación de un servicio o de una actuación administrativa se puede automatizar, robotizar o someter a sistemas de inteligencia artificial, pero hay que sistematizar la información disponible para reutilizarla en la mejora del servicio mismo. Hay que tener en cuenta que la capacidad analítica y anticipatoria de las administraciones dependerá de un mejor uso del conocimiento y de los datos. El uso de sistemas basados en los datos puede ayudar a afrontar problemas complejos que van más allá de las estructuras organizativas y de decisión que todavía operan en departamentos (ANDREWS, 2018).

Superar esta fragmentación en las organizaciones es una necesidad para mejorar el funcionamiento de la Administración, pero también para la personalización y especialmente para una actuación pública proactiva.³⁹

Algunas iniciativas han ido encaminadas a superar esta fragmentación mediante la creación de oficinas municipales de datos. En el caso de la Mayor's Office of Data Analytics (MODA) de Nueva York, se llevan a cabo, por ejemplo, inspecciones preventivas en edificios en riesgo de incendio (COPELAND, 2015: 8). La información proviene de 30 agencias municipales, y se almacena en un *DataBridge*. La información está geolocalizada, del mismo modo que en el caso de la Mayor's Office of Data Analytics de Londres. La más avanzada –la citada MODA, en Nueva York– utiliza los datos en tres sentidos: gestión de datos, análisis de datos para el apoyo en la toma de decisiones públicas y para la consecución de objetivos públicos (CAMPBELL y GOLDSMITH, 2018: 72), aunque no utiliza instrumentos propiamente de inteligencia artificial. Un caso pionero en España es la Oficina Municipal de Datos de Barcelona (creada en 2018), que tiene como objetivo una gobernanza y gestión de los datos unificada, con un equipo de analistas multidisciplinario, que pretende mejorar la eficiencia y la transparencia de las políticas públicas. El caso de Barcelona nos permite ver el tipo de datos que se centralizan a través del OMD:⁴⁰

— Datos de gestión, administrativos y técnicos: son aquellos conjuntos de datos que las diferentes gerencias y entidades municipales utilizan para el desarrollo de su misión. Estos datos provienen, por ejemplo, de expedientes, de sensores o de los propios ciudadanos. Dentro de este conjunto se incluye el concepto de macrodatos.

— Datos abiertos y conjuntos de datos brutos y metadatos abiertos: son los conjuntos de datos que la corporación municipal pone a disposición del público. La plataforma web que los sirve dispone, además, de un sistema de búsqueda, visualización y descarga. También se proporciona una API que da acceso a esta.

— Estadística oficial: es el conjunto de estadísticas obtenidas por el Ayuntamiento sobre varios conjuntos de datos y que están catalogados como Estadística Oficial desde la entidad catalana de Estadística Oficial IDESCAT.

— Open Content (BCNROC): datos de producción municipal publicados en documentos de autoría municipal, con contenidos de todo tipo: textuales, numéricos, visuales, etc., que se encuentran, o configuran, los documentos públicos producidos, o financiados, por el Ayuntamiento de Barcelona, de los que tiene la autoría y los hace accesibles, de forma digital y permanen-

39. En este sentido, la prestación de servicios de manera personalizada y proactiva se ha generalizado los últimos años en el sector privado, y el uso también se extenderá al sector público, a medida que se vaya consolidando la Administración digital. Esto implica, también, nuevas políticas de recursos humanos, que incluyan el desarrollo de nuevas competencias, la selección de nuevos perfiles profesionales o la gestión del conocimiento (CERRILLO y MARTÍNEZ *et al.*, 2020).

40. *Plan Digital del Ayuntamiento de Barcelona. Medida de gobierno de gestión ética y responsable de datos*: Barcelona Data Commons, p. 15.

te, a la ciudadanía, con esquemas de metadatos estándar para garantizar la interoperabilidad, con licencias Creative Commons para permitir la reutilización de los documentos, con URI que garantizan el enlace permanente a las redes digitales y con el uso de formatos abiertos para facilitar el web semántico.

— Datos externos (CBAB): son los recursos de información de fuentes externas al Ayuntamiento, de terceros autores, que recoge la organización porque se necesitan para el trabajo interno y que se encuentran organizados y accesibles desde el catálogo corporativo del SEDAC.

Como se puede comprobar, hay que reunir en un solo lago de datos –o repositorio único– la información generada por la actividad de la Administración. El sistema CityOS⁴¹ recibe información a través de diferentes fuentes. Uno de los objetivos es la gestión del conocimiento que permita la adaptación de los servicios a las necesidades de los ciudadanos, lo que incluye un análisis predictivo que se puede aplicar posteriormente a los servicios públicos. Pese al potencial de CityOS, no se especifica un uso concreto en materia de gestión de los recursos humanos,⁴² aunque sí se establece entre sus objetivos la «reutilización de los datos municipales para añadir valor a la información digital municipal a lo largo de su ciclo de vida, como también los aspectos que se derivan de estos en relación con los recursos humanos [...]».

Este sistema puede ser útil para entes de grandes dimensiones –como los ejemplos que hemos visto– o incluso para otros medios. A efectos municipales, la lista de municipios que pueden disponer de este tipo de sistemas, articulados alrededor de OMD, es muy reducido. Esto no quiere decir que pueda haber sistemas más simples que reúnan y procesen, sobre todo, los «datos de gestión, administrativos y técnicos».

2.3.2. La disponibilidad de datos sobre los recursos humanos

Las administraciones disponen de una gran abundancia de datos. También, de manera creciente, de tecnología para llevar a cabo acciones en los ámbitos que hemos visto hasta ahora (planificación, organización, selección o formación). Las herramientas de procesamiento de datos permiten, además, conectar la informa-

41. «CityOS es una plataforma de analítica avanzada de datos con una visión unificada de información de la ciudad, basada en productos libres y de código abierto que se ofrecerá a la comunidad. Ayudará a detectar problemas en la ciudad, acortar los tiempos de respuesta y mejorar los servicios públicos, aplicando análisis descriptivo, predictivo, de simulación y modelado, así como reconocimiento de patrones. Las diferentes gerencias y direcciones de servicio del Ayuntamiento podrán utilizar esta plataforma de datos para elaborar un análisis más cuidadoso de la información y dictar mejores políticas públicas que lleguen a la ciudadanía». *Plan Digital del Ayuntamiento de Barcelona. Medida de gobierno de gestión ética y responsable de datos*: Barcelona Data Commons, p. 31.

42. El Plan Digital solo menciona (p. 18) que «los entes dependientes municipales tendrán que desarrollar un conjunto de requerimientos y capacidades de los equipos responsables o encargados de los datos, en los que se incluirán aspectos sobre acceso, análisis, privacidad y seguridad, entre otros. [...] El departamento de RR. HH. tiene que asegurar que el personal ejecutivo/directivo que trata con los datos tiene suficientes conocimientos para desarrollar su tarea de manera adecuada».

ción sobre el funcionamiento de la Administración con la información relativa a los recursos humanos. La actividad pública se ha datificado casi totalmente, y por tanto las posibilidades de utilización de estos datos ha crecido exponencialmente. Estos datos, para ser utilizados de forma masiva, deberían cumplir con las tres v: volumen, variedad y velocidad (KWON, LEE y SHIN, 2014), y dotarse de un sistema de gobernanza de datos que incorpore todos estos datos provenientes de diferentes fuentes (DESOUZA y JACOB, 2017), tanto de datos sobre recursos humanos como los de la actividad de la misma Administración. El volumen y número de fuentes determinará la complejidad de esta tarea. Del mismo modo, será más sencillo para los pequeños municipios gestionarlos, dado que el volumen y la complejidad de la organización también es inferior.

2.3.3. Límites y potencialidades de los datos en la gestión de los recursos humanos

El uso de los datos en la gestión de los recursos humanos puede ser útil en muchas cuestiones concretas, desde tareas simples a otras más complejas. Algunas soluciones simplemente buscan la automatización de tareas regladas y sencillas. Al inicio había solo aplicaciones de gestión del personal y nóminas, actualmente también se ofrecen servicios adicionales, como el control horario o la formación.

También podemos encontrar el uso de los datos sobre recursos humanos en forma de analítica de datos (*data analytics*) o a través de cuadros de mando. En el primero de los casos, esta analítica de datos puede consistir en la simple categorización de la información o la producción de cálculos sencillos (medianas, aplicación de fórmulas, etc.). En el segundo caso, encontramos el Ayuntamiento de Barcelona, que dispone de un sistema de *business intelligence* (SERVEI BI RH) con 32 indicadores (en 2018) en 4 ámbitos (personas, organizativo, absentismo y prevención). En el mercado hay una gran variedad de soluciones y proveedores (Savia, Berger Lavraut, SAP, Endalia, etc.), tanto de *software* de gestión de recursos humanos (*HRM software*), de *business intelligence* (BI) u otras soluciones más adaptadas.

Sin ánimo de exhaustividad, a continuación, enunciaremos algunas áreas de desarrollo potencial, como ya hemos explorado anteriormente (GALINDO CALDÉS, 2019).

— Conocer el funcionamiento real de los efectivos, en conexión con los servicios públicos, los procesos y los procedimientos administrativos y la organización en conjunto. Nada impide, en este sentido, que sistemas basados en los datos detecten necesidades e ineficiencias y recomienden soluciones.

— Automatizar buena parte de las tareas estrictamente de gestión, y detectar a qué empleados afecta, para redistribuir tareas y puestos, como ya hemos visto anteriormente.

— Detectar necesidades de formación o de nuevos efectivos, y utilizar los datos sobre personal, así como los derivados de la actividad administrativa y la prestación de servicios públicos.

— Evaluar a empleados, puestos o unidades administrativas. Disponer de grandes cantidades de datos podría permitir la evaluación –y retribución variable si hace falta– individual de los empleados públicos. En este sentido, se ha destacado la utilidad de los datos en la promoción, determinación de «recompensas» o diferencias salariales en el empleo público, teniendo en cuenta las limitaciones sobre protección de la privacidad o las dificultades técnicas para su implantación (ROGGE *et al.*, 2017).

Hemos de destacar, además, que disponemos de varias fuentes de información que contienen los instrumentos de ordenación (registro de personal, plantilla, catálogo, relación de puestos de trabajo), además de aplicaciones de gestión del personal. Entre ellas, destacamos la RPT –sobre la que volveremos más adelante–, como instrumento obligatorio, y que tiene que contener varios datos relevantes (puestos, grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas, sistemas de provisión o retribuciones complementarias).

2.3.4. La RPT como herramienta integral de la gestión de los recursos humanos

Los instrumentos de ordenación de los recursos humanos son la relación de puestos de trabajo (RPT), los catálogos y los registros de personal, además de las ofertas de empleo público y los planes de ordenación de los recursos humanos (PORH), que ya hemos visto anteriormente. La RPT, sin embargo, es el instrumento principal, pese a su escasa regulación. Se limita al artículo 74 TREBEP, que dispone que «las administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias».

Las RPT son, sobre el papel, el instrumento técnico idóneo para la organización efectiva de los recursos humanos de la Administración. Son, además, el instrumento esencial que conecta las necesidades de la organización con el estatuto del personal a su servicio (MAURI MAJÒS, 2003: 43) y, desde un punto de vista más práctico, dota a la entidad de clarificación organizativa, hace el análisis de duplicidades y redundancias, e identifica qué valor aporta cada puesto (FERREIRO SEOANE, 2016: 79). Como ya hemos defendido anteriormente, a partir de la relación de puestos de trabajo se puede construir un sistema objetivo y basado en datos (GA-

LINDO CALDÉS, 2020), no solo porque la información que contiene es datificable (tareas, habilidades, retribuciones complementarias, organigrama, etc.), sino porque se construye a través de un proceso objetivo, en cuanto que requiere el análisis, la descripción, la evaluación y la clasificación del puesto o de los grupos de puestos de trabajo.

En primer lugar, habría que adaptar la RPT, de forma que se convierta en un instrumento ágil, objetivo y útil para ordenar los recursos humanos, detectar necesidades y funciones que se tengan que eliminar o modificar. Debería tener carácter dinámico⁴³ y «no estático o pétreo».⁴⁴ Un instrumento teóricamente global como es la RPT, que debería ser ágil en la modificación y responder a criterios objetivos, depende excesivamente de la negociación sindical, que lo acaba desnaturalizando. La introducción de aplicaciones de inteligencia de negocio a la gestión de personal no llega más allá del procesamiento de datos, sin un reflejo en la detección de nuevas necesidades y selección de nuevos efectivos adaptados al contexto digital.

La RPT, en cambio, tiene todos los elementos necesarios para convertirse en el «cuadro de mando» sobre el que hay que pilotar la gestión de los recursos humanos de una organización. Para conseguir que cumpla este papel, deberían resolverse las cuestiones problemáticas (que hemos visto en el punto anterior) y aprovechar sus potencialidades (que también hemos visto). Puede ser útil en la planificación a largo plazo, pero también en situaciones sobrevenidas⁴⁵ en las que se deben tomar decisiones sobre necesidades urgentes.

A pesar de las virtudes –teóricas– de la RPT, no hemos de perder de vista que hay varios factores que han lastrado su potencial como instrumento global de gestión de los recursos humanos, y que hemos indicado anteriormente (GALINDO CALDÉS, 2019), como su carácter estático, el coste de implantación o las resistencias corporativas. Efectivamente, la RPT tiene, en general, un carácter estático, y los requerimientos para la modificación no son ágiles. Hay que tener en cuenta, también, que las RPT comportan una serie de obligaciones en cuanto al procedimiento de aprobación (o modificación), publicidad y negociación sindical. La negociación sindical, en este sentido, se debería centrar en la determinación de los criterios generales y dejar en un plano técnico la gestión ordinaria. Se tiene que evitar, en todo caso, que la elaboración o la modificación de una RPT se convierta en una arena de disputa, más en el caso de introducir modificaciones relacionadas con las funciones, fruto de la implantación de la Administración digital.

43. STS 902/2014, de 5 febrero de 2014. Sala contenciosa administrativa.

44. SJCA 1.273/2018, 5 de noviembre de 2018, de Logroño, FJ 2n.

45. Como se ha dicho en referencia a las situaciones de excepción, «las RPT deberían convertirse en un verdadero instrumento de planificación global de las necesidades de recursos humanos y de la estructura organizativa de cada Administración, con auténtica vocación de permanencia y con una buena clasificación de los puestos de trabajo capaz de adaptarse a las situaciones de excepción» (MOREU CARBONELL, 2022: 7). En un sentido similar, ÁLVAREZ GARCÍA (2022).

A las dificultades citadas, tenemos que añadir las propias dificultades técnicas. Por eso, y también por la necesidad de que sea un externo el que fundamente decisiones que pueden llegar a ser conflictivas en el seno de las organizaciones, es muy habitual recurrir a la contratación de consultoras para elaborarlas, lo que representa un coste elevado para las administraciones locales. Una complejidad que aumenta si queremos basar en la RPT el sistema de gestión de los recursos humanos, puesto que la elaboración inicial necesitaría operacionalizar las funciones de cada puesto, la interconexión de datos o la misma definición de un algoritmo –o algoritmos– que funcione como motor del sistema.

La realidad es que hoy en día muchas administraciones –especialmente los entes locales– no han aprobado todavía una RPT.

2.4. Pensar estratégicamente las necesidades en recursos humanos

Partimos del hecho de que las transformaciones que comporta la Administración digital configuran un nuevo *empleado público digital*, que interacciona con la tecnología en mayor o menor medida. De lo contrario, las dimensiones organizativa y de recursos humanos están interrelacionadas y se tienen que abordar conjuntamente. Es básico, más que nunca, planificar los recursos humanos del futuro en función de las necesidades futuras de la organización, y superar la visión a corto plazo y la desconexión entre actividad pública y recursos humanos. Se debe *pensar estratégicamente*, tener una visión de cuáles son las formas de intervención de la Administración a medio y largo plazo, y adecuar la política de personal a estas necesidades futuras. El contexto y las capacidades de los entes locales son muy diferentes, pero en todas tiene que estar presente esta visión de futuro y de detección de las necesidades en recursos humanos, ya sean 300 empleados o 3.

2.4.1. La falta de planificación en recursos humanos

El TREBEP establece que «la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo 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» (artículo 69.1), y establece como instrumento específico los planes de ordenación de los recursos humanos (PORH). Se prevé que, en estos planes, se puedan incluir las medidas siguientes (artículo 69.2. TREBEP):

a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.

b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.

d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto.

e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

Vemos que el legislador ha previsto los PORH como una herramienta que permite el análisis de los recursos humanos disponibles y los necesarios (incluidos el perfil profesional y la cualificación de estos), así como otras medidas de movilidad, promoción interna y formación. Este marco propone planes que alcancen tanto una fase inicial de análisis de los efectivos existentes como detección de necesidades y de articulación de mecanismos de organización en materia de recursos humanos. Estas previsiones, aunque no son de cumplimiento obligatorio, son un marco útil y suficiente para planificar las necesidades de personal a medio y largo plazo.

A pesar del marco que define el TREBEP, no hay tradición de planificación en el sector público. Los PORH son la excepción y no se planifica a medio y largo plazo. En este sentido, las políticas de contención del gasto durante la crisis no han generado un incentivo para introducir un modelo de gestión de los recursos humanos basado en la planificación de efectivos (MAPELLI MARCHENA, 1998: 33), sino que la norma ha sido gestionar el corto plazo. Una de las consecuencias es la posible descapitalización de las administraciones por la pérdida de personal cualificado, con experiencia y conocimientos adquiridos. La práctica habitual de las administraciones en su política de recursos humanos, generalmente, se ha centrado en la gestión cotidiana de aplicación del régimen jurídico (ARROYO YANES, 2008), o como lo denomina Prats, la *administración del personal* (PRATS, 1987: 124).

El TREBEP también establece las ofertas de empleo público (OEP) como el instrumento que conecta las necesidades detectadas en el PORH –y la RPT–, y ejecuta estas necesidades a través de ofertas de empleo público. ¿Se utilizan las OEP como un instrumento de planificación, o como una mera manera de publicar las plazas en un proceso competitivo? El OEP debería ser el instrumento de materialización de la planificación en materia de recursos humanos. Ante la falta de PORH, la misma OEP es el único instrumento de «planificación» que hay. Es difícil encontrar, sin embargo, una justificación de las plazas que se ofrecen desde el punto de vista de la necesidad organizativa. A menudo la justificación –si la

hay— se limita a la habilitación legal para llevar a cabo la oferta (por ejemplo, en el caso de la oferta relacionada con los procesos de estabilización y consolidación del personal temporal).

Las OEP tienen algunos problemas adicionales. El principal, su lentitud. El artículo 70 TREBEP hace obligatorio que la ejecución de la OEP (o del instrumento similar que se utilice) se tenga que aprobar anualmente (en el caso de la Administración municipal, por el Pleno) y se debe ejecutar en un plazo de tres años. Es claramente un plazo excesivamente largo. Las OEP tendrían que ser más ágiles y rápidas, y debería ser posible seleccionar a los empleados necesarios una vez detectada la necesidad. ¿Las necesidades de hoy son las mismas que las que tendremos en tres años? La tendencia a alargar los procesos hasta el límite legal hace que participar en un proceso competitivo no sea atractivo para determinados perfiles (participar en un proceso, con un resultado a 3-4 años vista, atrae principalmente a aquellos candidatos que valoran la estabilidad laboral, pero no a perfiles más dinámicos). En segundo lugar, el mismo TREBEP (artículo 70.3) abre la puerta al hecho de que las OEP (o instrumento parecido) puedan contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos. A pesar de que enlaza con la disposición del artículo 69.2 e) TREBEP, no deja de ser una opción, no es en ningún caso obligatorio. Que no haya planificación hace que esta posibilidad pierda toda utilidad práctica.

En el marco de la Administración digital, como ya hemos dicho, la planificación en materia de recursos humanos se tendría que materializar a través de OEP. En el mismo PORH se podría incluir un compromiso (calendario) de ejecución, que en ningún caso debería agotar los tres años que marca el artículo 70.1 TREBEP, sino llevarse a cabo en un periodo mucho más corto, de no más de seis meses. En caso de ausencia de instrumento de planificación, nada impide que una OEP incluya medidas de planificación, puesto que el artículo 70.3 TREBEP no lo excluye, dado que dispone que «podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos», interpretando esta «planificación» de manera genérica.

2.4.2. La necesidad de la planificación estratégica

La planificación en materia de recursos humanos debería ser la norma. Más aún en el caso de la planificación de los efectivos necesarios para implantar la Administración digital, dado que las necesidades de personal están directamente relacionadas con las nuevas formas de prestar servicios públicos, de actuar y de organizarse internamente. La planificación de los recursos humanos necesarios en la Administración digital del futuro debe ser estratégica. De hecho, los autores (CUENCA CERVERA, 2018) han enfatizado en la necesidad de la planificación y la gestión estratégica de los recursos humanos. No necesita, solo, conectar las ne-

cesidades de personal (cualificado, con competencias y habilidades digitales, etc.) con las nuevas formas de actuación y organización de la Administración (automatización, funcionamiento basado en los datos, etc.), sino que debe tener en cuenta los aspectos coyunturales que hemos visto anteriormente (temporalidad, envejecimiento, relevo generacional, etc.). Son un conjunto de factores que deben planificarse de manera estratégica, y pensar qué Administración de futuro queremos y qué empleados necesitaremos.

Es una tarea difícil, pero necesaria. La realidad hoy en día, como hemos visto en el apartado anterior, no es muy esperanzadora. Como ha afirmado JIMÉNEZ ASENSIO, (2018) de manera cruda, «¿alguna Administración pública está pensando estratégicamente en esas cuestiones [envejecimiento, relevo generacional, gestión de conocimiento y de captación de talento joven, digitalización, la automatización y la Inteligencia Artificial, volatilidad de las tareas y la previsible reducción del tamaño de las Administraciones Públicas] a la hora de definir su Oferta de Empleo Público y rediseñar sus procesos selectivos actuales y futuros? La respuesta ya la conocen». A pesar de esta nota pesimista –que comparten otros autores–, el mismo autor propone tres pasos para adaptar o transformar la organización (JIMÉNEZ ASENSIO, 2020):

1. Llevar a cabo un diagnóstico certero y preciso de la situación existente de los recursos humanos en cada organización pública, condición necesaria y previa a abordar la transformación.
2. Realizar un estudio de prospectiva aplicado o proyectado sobre cada contexto político-administrativo particular, identificando con precisión las tendencias que marcarán la demanda de servicios que se deberán atender en un futuro.
3. Planificar estratégicamente, con base a los dos pasos anteriores, el proceso de adaptación o de transformación a llevar a cabo y su afectación respecto al empleo público, de forma que pueda darse respuesta a los retos planteados.

Se propone como horizonte para llevar a cabo esta transformación el año 2030. Habrá que ver si esta previsión temporal –con los procesos de estabilización que concluirán a finales de 2024 y que, como veremos, son un elemento extraño a la transformación digital– se cumple o es demasiado optimista. El mismo autor sugiere que este proceso que propone se tendría que acompañar de PORH que, como hemos visto, no han tenido demasiada extensión. En cualquier caso, se trata de una propuesta lógica que simplifica cómo se tendría que conducir un proceso de transformación digital: analizar los recursos humanos disponibles, estudiar qué demandas tendrá la Administración del futuro, y planificarlo en consecuencia.

Tal como hemos dicho, la planificación es especial respecto a la transformación digital, que es escasa, pero sí que encontramos ejemplos que prevén las ne-

cesidades de efectivos como consecuencia de este proceso. Uno es el Plan de Empleo de la Administración General del País Vasco, que incluye como prioridad I «la adecuación de la estructura organizativa a las nuevas formas de trabajo derivadas de la implantación de la Administración electrónica y las TICs en general, el rediseño del empleo implicado y la identificación de sus determinantes de selección y formación para su cobertura y adecuación» (GOBIERNO VASCO, 2016: 42). En la práctica se trata, pues, de revisar los efectivos que hay, la cualificación y las previsiones de relevo, e identificar los que sean susceptibles de ocupar los puestos. Posteriormente, hay que determinar el número de efectivos necesarios a través de la evaluación de las cargas de trabajo. Como se ha afirmado, «concebir sistemáticamente las intervenciones exige recursos técnicos avanzados, análisis de puestos, reflexión sobre el valor del servicio público que se presta, medición de cargas y de la eficacia, gestión de la diferencia de las actuaciones de los empleados públicos, diagnóstico del ajuste organizativo de las estructuras» (GORRITI BONTIGUI, 2013: 11). El mismo autor propone diferentes pasos en el diseño operativo de los puestos de trabajo:

— Identificación de funciones. Cada una de las necesidades legítimas de los administrados implica una responsabilidad que la administración asume en relación con dicho administrado. Así, las funciones enuncian el compromiso de responder ante dicha necesidad.

— Identificación de los puestos. La agrupación de funciones mediante criterios de horizontalidad (conocimientos) y verticalidad (jerarquía) es la identificación de los puestos de trabajo.

— Identificación de jerarquías. La estandarización de las relaciones entre los puestos implica la aparición de jerarquías. Dicha estandarización surge de la necesidad de coordinación, supervisión y control de los distintos puestos de trabajo. El producto de esta fase es el diseño de organigramas.

— Identificación de cargas de trabajo. A partir de los datos de frecuencia y duración de las tareas (obtenidos por los análisis de puestos), se determina la carga de trabajo de los puestos de trabajo y, en función de ellas, el número de dotaciones necesarias para poder satisfacer las responsabilidades asumidas en las funciones (GORRITI BONTIGUI, 2013: 15-2016).

También encontramos experiencias que buscan la sustitución de personal de manera planificada, como la gestión inteligente de vacantes (GORRITI BONTIGUI, 2019).

2.4.3. Conectar la planificación con las necesidades: el caso de Barcelona

En el caso de Barcelona, la medida del Plan de Gobierno de Recursos Humanos para el mandato 2015-2019 no mencionaba ninguna necesidad de recursos humanos relacionados con la transformación digital, sino por áreas y tipos de servi-

cios, con especial consideración de la temporalidad, elevada en algunos ámbitos. La medida de Gobierno «Estrategia de personas y desarrollo organizacional 2019-2023»,⁴⁶ ya con una concepción más basada en la organización, dedica un apartado a la transformación, que tiene cuatro objetivos principales:

1. Aumentar las habilidades digitales de la plantilla municipal para conseguir transformar la organización, y apostar por las personas embajadoras que, desde cada gerencia, impulsarán el cambio.
2. Integrar los datos de personas de todo el grupo en un único sistema corporativo de información de recursos humanos.
3. Obtener información multidimensional para la toma de decisiones en políticas de personas de la organización municipal, y permitir una evaluación continuada de la ejecución.
4. Poner a disposición de la organización herramientas y datos en materia de recursos humanos que permitan hacer análisis y simulación en los diferentes ámbitos de desarrollo y gestión.

En definitiva, se trata de desarrollar habilidades digitales en los empleados municipales (de todo el sector público municipal) y basar la gestión de los recursos humanos en los datos. Más, en concreto, se plantean tres planes:

1. *Profesionales digitales*. En este apartado se incluye la previsión de diferentes soluciones formativas (seminarios, posgrados o actuaciones de formación en el uso de herramientas de inteligencia de negocio –que el Ayuntamiento ya utiliza en varios ámbitos– o de explotación y análisis de datos), que deberían permitir, además, «identificar a las personas de cada gerencia con mejores competencias digitales y capacidad de transformación, para formarlas y desarrollar los proyectos de la organización». Por otro lado, haciéndose eco de diferentes autores en materia de recursos humanos en el sector público, se pone de manifiesto la necesidad de contar con un estudio sobre la evolución prevista de los servicios municipales y las necesidades de nuevos perfiles que serán necesarios en el futuro, para trasladar esta necesidad futura a la RPT. Finalmente, se destaca que las «competencias digitales tendrán que estar presentes en todas las categorías profesionales», y –en mayor o menor medida– en los procesos selectivos.

2. *Organización digital*. Centrado en la integración de la información. Entre las diferentes iniciativas previstas hay la digitalización de los procesos internos y de los procedimientos y expedientes electrónicos, la virtualización de procesos formativos y selectivos, o la seguridad digital de la gestión de personas, entre otras.

3. *Analítica aumentada*. Este plan incide en la toma de decisiones basada en la evaluación y el análisis de datos. Se incluyen diferentes iniciativas, como la minería de datos de recursos humanos (para identificar personal con habilidades específicas), la previsión y predicción digi-

46. Como se enfatiza en la misma presentación, se inicia un cambio que apuesta «por un acercamiento a las teorías y modelos de desarrollo organizacional»: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/122022/1/MG_EstrategiaPersonas_DevelopOrg_2019-2023.pdf.

tal (en materia de dedicación horaria y absentismo), interconexión de los entes del sector público municipal (obtener los datos relativos a personas y al desarrollo organizativo, e integrarlas en un sistema único) y un cuadro de mando de personas integrado, que automatice determinados datos sobre personal.

La misma medida habla de un dimensionado de los puestos de trabajo, pero no lo conecta con la transformación digital. La planificación descrita en el caso de Barcelona muestra las grandes posibilidades que los datos pueden ofrecer en la gestión de los recursos humanos, más si los conectamos con los datos del funcionamiento de los servicios públicos municipales y de la actividad municipal en general. Tenemos que contextualizar el ejemplo de Barcelona: dispone de muchos más recursos que el resto de los municipios, pero también tiene que integrar el sistema en un sector público municipal complejo. Si trasladamos esta reflexión al resto de municipios, y especialmente a los municipios más pequeños, dispondremos de menos recursos, pero el sistema será menos complejo. En cualquier caso, hemos de tomar el caso de Barcelona como un ejemplo de cómo los datos pueden vehicular un cambio en cuanto a la manera de funcionar.

2.4.4. Planificar en los pequeños municipios: cooperación y simplificación

La planificación estratégica, y más si tomamos como ejemplo el caso de Barcelona, parece un objetivo irrealizable en el caso de los pequeños municipios. La necesidad de planificar teniendo en consideración las futuras necesidades organizativas y de prestación de servicios es igualmente válida y necesaria, independientemente de la dimensión del municipio –o el ente local en general–. En este caso será necesario el apoyo técnico de las diputaciones y otros entes públicos, pero pensar de cara al futuro forma parte de las responsabilidades de los gobiernos locales. En ausencia de servicios de recursos humanos, tendrá que ser el secretario-interventor, con el apoyo, como hemos dicho, de los entes supramunicipales, quienes determinen cuáles son las necesidades futuras, para anticipar las necesidades de recursos humanos.

Un caso bastante reciente muestra que la planificación de recursos humanos es posible también en el caso de los pequeños municipios. El Ayuntamiento de Sant Vicenç de Castellet –un municipio de casi 10.000 habitantes– aprobó en 2021 el Plan de Ordenación de Recursos Humanos (PORH).⁴⁷ Si bien el plan no menciona directamente la digitalización y las competencias y habilidades de los futuros empleados, sí que hace una reflexión sobre la plantilla, y establece medidas concretas sobre formación y aprendizaje, evaluación y relevo de los emplea-

47. Accesible en <https://www.svc.cat/ajuntament/accio-de-govern-i-normativa/plans-i-programes/>.

dos que están próximos a la jubilación. No es, por lo tanto, un plan centrado en la Administración digital, pero hace el ejercicio de pensar y planificar el futuro de sus recursos humanos.

2.5. El papel de empresas privadas en la gestión de los recursos humanos

La irrupción tecnológica en la Administración comporta un aumento muy importante de la contratación de muchas actividades en el sector privado. Las actividades públicas se han diversificado enormemente, y la Administración no es capaz de seleccionar, formar y gestionar a personal especializado en todos sus ámbitos de actuación. La Administración no puede funcionar en algunos aspectos al mismo ritmo que el mercado, y la opción más eficiente en muchos casos es recurrir a la externalización, la colaboración con privados o la contratación. Esta presencia creciente de las empresas en la actividad pública nos muestra dos manifestaciones. Por un lado, la posibilidad de contar con personal experto en determinados momentos, bajo diferentes tipos de relación (temporal, por proyectos, etc.). Por el otro, hay que ver cuál es el papel de las empresas como *auxiliares* en los procesos internos de la Administración y también en el caso de soluciones tecnológicas relacionadas con la transformación digital.

2.5.1. Nuevas formas de trabajo para la Administración

El trabajo temporal no es nuevo en el empleo público, el mismo TREBEP prevé supuestos de trabajo temporal (artículo 10.1 c), tanto en lo referente al personal funcionario interino (artículo 10.6) o laboral (artículo 11.1). El uso abusivo en los últimos tiempos no quiere decir que, en ocasiones, no sea una solución idónea. La implantación de la Administración digital también comporta, a veces, el trabajo por proyectos o a través de empresas externas. Un ejemplo son las «unidades temporales» basadas en el trabajo por proyectos para la ejecución de los fondos *Next Generation*.⁴⁸

Desde el punto de vista de la captación de profesionales, esta puede ser una vía válida. Se puede contar, temporalmente, con profesionales cualificados que no quieren una vinculación indefinida con la Administración, sino simplemente desarrollar un proyecto o ejercer funciones públicas de forma coyuntural. Además, también puede ser una vía de entrada a la temporalidad y la precarización del

48. Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

empleo público. Es, por lo tanto, una fórmula que puede ser positiva en algunos casos –y tener una función de captación de personal especializado–, pero también comporta riesgos de uso indebido por parte de la Administración.

2.5.2. El papel instrumental de la colaboración privada

En los últimos tiempos se ha visto, sin embargo, la introducción de nuevas formas de trabajo para la Administración, a través de empresas privadas. Es una situación cada vez más habitual, y que se manifiesta en ejemplos directamente relacionados con la introducción de la tecnología en la Administración, como, por ejemplo, las empresas tecnológicas en la implantación de soluciones de automatización, procesamiento de datos, macrodatos o incluso IA; consultores en ámbitos de la gestión de recursos humanos (desde la implantación de aplicaciones de gestión a la elaboración de RPT), etc. La presencia de este tipo de empresas sustituye la falta de conocimientos, habilidades o experiencia de los empleados públicos en determinados ámbitos. El personal *interno* no puede asumir determinadas funciones especializadas y recurrir a la contratación de empresas privadas es la solución más eficaz hoy en día, especialmente en los entes de dimensión pequeña o mediana. La cuestión es si, desde el punto de vista de los intereses generales, es la mejor.

La colaboración con el sector privado para el ejercicio de funciones públicas o la prestación de servicios no es un fenómeno nuevo, a pesar de que se ha incrementado en los últimos tiempos, bien a través de entidades colaboradoras de la Administración (ECA) o a través de la contratación pública. La razón del recurso en las ECA –argumento que podemos aplicar también a las empresas que prestan servicios a la Administración a través de la contratación– es la falta de medios –materiales y personales– o de conocimientos técnicos, y la mejora de la calidad y de la eficacia en la gestión.

Las funciones técnicas o *auxiliares* que hemos mencionado anteriormente se desarrollan generalmente a través de la contratación pública. Los servicios relacionados con la Administración digital pueden abarcar desde la automatización de procesos, las soluciones tecnológicas basadas en datos o, incluso, los sistemas de IA, tanto en lo referente a la puesta en marcha de los programas, proyectos o servicios como la asistencia. Desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos, podemos encontrar esta colaboración a través de la compra (y asistencia) en *software* de gestión, la consultoría en temas diversos o la elaboración de las RPT, entre otros. Es un hecho que las empresas privadas tienen un papel creciente en la Administración, y habría que preguntar hasta qué punto condicionan las soluciones adoptadas e implementadas, si la tecnología implementada se ha diseñado desde una visión del interés público, cómo se gestiona la información a la que tienen acceso, etc.

Como hemos afirmado en otro lugar (GALINDO CALDÉS, 2022b), «la participación de privados en los procesos de automatización, toma de decisiones basadas en datos e IA debe ser instrumental, y por tanto no debe predeterminar soluciones que corresponden a la Administración. En definitiva, si bien es necesario contar con conocimiento y asistencia expertos externos, deben existir equipos internos que controlen el desarrollo y la ejecución de un proyecto, es decir, empleados públicos que participen en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de algoritmos desde una perspectiva del interés público». La necesidad de contar con empleados públicos cualificados es básica. Las administraciones tienen que reducir la dependencia externa fortaleciendo las capacidades internas en ciencia de datos e IA a través de la atracción de expertos, la construcción de redes de expertos o comunidades de práctica o la colaboración con centros de investigación, entre otros (KUPI *et al.*, 2022). En otro sentido, «las organizaciones públicas tendrían que garantizar la presencia de conocimiento interno sobre IA, para el desarrollo interno, parcial o completo, de la solución, para la dirección y ajuste del sistema desarrollado por proveedores externos y/o para garantizar una gestión adecuada de las actividades de contratación» (JOINT RESEARCH CENTRE, 2022). No se trata de disponer de personal experto que ejecute los proyectos internamente, puesto que siempre habrá necesidad de contratación de servicios especializados. La Administración, sin embargo, debería disponer de personal experto que pueda comprender –desde un punto de vista técnico– qué actuación se quiere llevar a cabo, en qué condiciones (y con una visión desde el interés público) y cómo se gestionará esta colaboración, desde la licitación hasta la ejecución de esta colaboración.

2.6. El ciclo de transformación de los recursos humanos

Veámos al principio la convergencia entre varios problemas estructurales, el impacto de la tecnología en la actividad pública y la diversidad del mundo local. Independientemente del ente local, tenemos un punto de partida que es la incidencia del conjunto de variables estudiado (temporalidad, envejecimiento, laboralización), el tipo de ente, las obligaciones legales, las posibilidades de introducción de la tecnología en la prestación de servicios o la actividad administrativa, etc. A partir de aquí, habría que emprender un proceso de transformación de los recursos humanos. No se trata de una adaptación puntual, sino de que el nuevo sistema se tiene que retoolimentar para adaptarse a los nuevos cambios que tienen que venir.

Puede resultar de interés observar la metodología utilizada en la personalización de servicios públicos a través de la inteligencia artificial y los datos masivos (CERRILLO, 2021: 38-39), dividida en cuatro etapas (análisis, diseño, implementación, y seguimiento y evaluación). Se parte de identificar los servicios que hay que personalizar y de buscar experiencias similares para diseñar servicios basados en

datos, previendo las necesidades presupuestarias y de recursos humanos, las capacidades tecnológicas y los cambios organizativos que el nuevo servicio puede provocar. Este modelo pone, también, el énfasis en la evaluación, que puede comportar el rediseño del mismo servicio. Estos elementos también son válidos en cuanto a la adaptación de las plantillas en la Administración digital.

La Generalitat de Catalunya, por otro lado, en su *Guia d'acompanyament a la transformació digital*,⁴⁹ propone cuatro ámbitos de transformación en los recursos humanos de las administraciones públicas (competencias; nuevas formas de trabajo; procesos, provisión y selección; y desarrollo y formación), que conforman un ciclo cerrado. Se parte de la identificación de nuevas competencias digitales del personal (incorporadas a cada puesto de trabajo), y de la facilitación por parte de la Administración de entornos y puestos de trabajo flexibles y personalizables. A continuación, se deberían identificar nuevos perfiles profesionales, modificar los procesos de selección y atraer *talento*. Paralelamente, la Administración tiene que garantizar el desarrollo de los empleados, y dotarles de competencias para llevar a cabo sus funciones e impulsar la innovación.

Proponemos a continuación un esquema parecido, aplicable a cualquier tipo de ente. En los más complejos exigirá más esfuerzos y, muy probablemente, una ejecución más larga, en los más pequeños se puede limitar a acciones formativas para los empleados y a buscar asistencia o cooperación con otros entes. A pesar de que profundizaremos en algunos aspectos más adelante, identificamos los principales elementos que deberían tomarse en consideración:

1. Análisis de la actividad del ente a medio y largo plazo (servicios que se tienen que prestar, actividad administrativa, etc.), identificar qué procesos se automatizarán o estarán afectados por la introducción de la tecnología. Decidir si el diseño y la ejecución de estos servicios y procesos corresponderán a personal existente o a seleccionar a empresas externas, o a una solución intermedia.

2. Identificación de las necesidades de recursos humanos derivadas de la actividad prevista:

- Modificación o supresión de puestos de trabajo, a causa de la automatización de parte de sus funciones. Si procede, amortización de puestos sin contenido o las funciones de los cuales se puedan integrar en otros.

- Identificación de necesidades de nuevos perfiles profesionales.

- Identificación de necesidades de formación.

- Identificación de casos similares, de necesidades de colaboración o asistencia, o de contratación de empresas externas.

3. Selección de nuevos perfiles. Partiendo de las necesidades detectadas, seleccionar a nuevos empleados de acuerdo con los requerimientos de una Administración digital. En algunos

49. *Guia d'acompanyament a la transformació digital de la Generalitat de Catalunya* (2019): https://administracioidigital.gencat.cat/web/.content/ambit/administracio-digital/guia-transformacio-digital/Guia-Transformacio-Digital_.pdf.

casos, los candidatos se pueden encontrar dentro de la organización, en otros se tiene que recurrir a los mecanismos de selección (a través de una OEP, una contratación/nombramiento temporal u otras soluciones). Es especialmente importante la difusión de las convocatorias, de forma que se puedan atraer a los mejores candidatos, sin descartar la posibilidad de acciones de difusión en universidades o en eventos especializados, por ejemplo.

4. Programa de formación del personal existente, de acuerdo con las necesidades futuras. Hay que identificar las necesidades formativas, tanto en lo referente a las habilidades y competencias digitales (a diferentes niveles, como ya hemos visto) como para adquirir conocimientos específicos. Como veremos, la formación hay que concebirla como un deber para los empleados y una necesidad para la Administración.

Previamente a estos pasos, debería haber un sistema de gestión de los recursos humanos basado en los datos, que contenga varios elementos. Lo primero que se debería hacer sería disponer de una RPT, actualizada y adaptando los puestos de trabajo a las exigencias de la Administración digital. Al mismo tiempo, o alternativamente, habría que disponer de un sistema de gestión de los recursos humanos basado en los datos y conectado con la actividad de la organización. Dependiendo del tipo de ayuntamiento, no hace falta un sistema complejo –como puede ser necesario en el caso de entes más grandes, como el que hemos visto en el caso del Ayuntamiento de Barcelona–, pero sí tiene que identificar las necesidades de personal –número y perfil–. En caso contrario, cubrimos vacantes con perfiles *antiguos*, que no solo no responden a las nuevas necesidades, sino que comprometen eventuales cambios posteriores. En todos los casos, es necesaria una evaluación de los recursos humanos (evaluación, necesidades de formación, necesidades de nuevos efectivos, modificación/supresión de plazas o puestos de trabajo).

3. Selección y retención de los nuevos empleados públicos

La selección de empleados públicos es una de las grandes asignaturas pendientes de la función pública. A pesar de las críticas unánimes de los diferentes expertos, los sistemas de selección –salvo excepciones–, se continúan llevando a cabo del mismo modo que en las últimas décadas. La cuestión toma una especial importancia cuando de lo que se trata es de seleccionar perfiles profesionales que no poseen las mismas características ni incentivos que los tradicionales candidatos que tienen que acceder a la función pública. El paréntesis de los procesos de estabilización no debe comportar la disminución, sino que hace más urgente, si cabe, la captación de nuevos profesionales, lo que plantea importantes retos para las administraciones y, en concreto, para los ayuntamientos.

3.1. El marco normativo

Es habitual la crítica al marco normativo de la función pública, en lo referente a que no permite (o dificulta) un cambio en los sistemas de selección de personal en el sector público. Es cierto, en definitiva, que los sistemas de selección están obsoletos y que no responden a las necesidades de las administraciones (FONDEVILA ANTOLÍN, 2018: 253). Si bien es cierto que el sistema de selección es francamente mejorable, y que está basado en modelos pretéritos, no es un freno para la adopción de sistemas alternativos. El rendimiento del sistema no es, o al menos no completamente, una responsabilidad del marco normativo.⁵⁰ Las razones de la pervivencia de los sistemas de selección tradicionales –de su rigidez e inadecuación a las necesidades de la Administración– estriba en el peso de la inercia, de las presiones, las cargas administrativas y de gestión, y la falta de voluntad política.

50. FONDEVILA ANTOLÍN (2020: 73) añade que el principal problema es el *olvido* por parte de los gestores públicos y de los representantes de intereses particulares.

No analizamos la regulación sobre el acceso al empleo público (que contiene el capítulo I del título IV del TREBEP), aunque sí citamos en los diferentes apartados algunas disposiciones concretas. Se trata, como hemos dicho, de un marco que, si bien no impide implantar diferentes modelos, tampoco los favorece. Las normas aplicables en el ámbito local –artículo 133 TRRL y RD 896/1991– no mejoran en nada esta situación, en la medida en que son normas ya desfasadas para la realidad de las entidades locales.

3.2. ¿Nuevos perfiles, nuevos empleados públicos?

La transformación digital de la Administración hace necesaria la disposición de personal cualificado, no solo relacionado con perfiles STEM, sino también con habilidades digitales y competencias en diferentes ámbitos. En trabajos anteriores (GALINDO CALDÉS, 2022a) hemos defendido que hay que transformar los recursos humanos a diferentes «ritmos»: seleccionar nuevos efectivos bajo nuevos parámetros (captar talento o personal con competencias y habilidades digitales), retener y dar oportunidades de promoción y movilidad a los empleados que ya tienen este perfil, y transformando (o adaptando) las plantillas a la Administración digital. Conseguir esta transición es complementario a una Administración más próxima y «humana». Justo es decir, en este caso, que la captación y retención de *talento* es especialmente difícil para los pequeños municipios, puesto que a menudo tienen problemas para captar y retener personal, en general. Las diputaciones u otros entes que den apoyo especializado a estos municipios son, pues, los que deberían captar y retener a este tipo de personal.

3.2.1. Captación de talento

El atractivo laboral del sector público para determinados perfiles ha sido bajo tradicionalmente, y se ha erosionado progresivamente en los últimos tiempos. En general, como se ha puesto de manifiesto, «los funcionarios desean trabajos más interesantes, con mayores oportunidades de desarrollo e interacción personales. Pero las garantías asociadas, en términos de empleo de por vida y beneficios, cada vez sufren más erosiones. Está en juego el atractivo de la administración pública en tanto que empleadora» (COMISIÓN EUROPEA, 2003).

Esta situación se produce especialmente en determinados perfiles, como los STEM. La mayor parte de los candidatos de estos perfiles en los procesos de selección de los cuerpos superiores tecnológicos «son profesionales maduros, con amplia experiencia en el sector privado, que están *de vuelta* buscando en la Administración un proyecto profesional que les dé estabilidad y facilite la conciliación

familiar» (CATALÁ y CORTÉS, 2020: 47). Lo que ofrece la Administración (retribuciones limitadas, estabilidad, dedicación [casi] exclusiva, rigidez o presencialismo) no coincide con las expectativas de *millennials* con experiencia (o potencial) en el sector (retribuciones altas, no estabilidad, dedicación múltiple, flexibilidad y teletrabajo). La misma configuración de los procesos selectivos (memorísticos, rígidos, lentos) desincentiva la participación de jóvenes candidatos en un sector dinámico, y que se mueve a gran velocidad y que ofrece posibilidades profesionales a candidatos cualificados. ¿Qué atractivo tiene, pues, el sector público si un candidato tiene que parar durante un tiempo su actividad y participar en un proceso selectivo *tradicional*?

De manera creciente, se ha puesto de manifiesto la necesidad de políticas de atracción de talento y de acciones concretas para atraer a profesionales cualificados.⁵¹ Aunque de manera tímida, se han puesto en marcha iniciativas de captación de talento, como el Plan de Captación de Talento en la Administración General del Estado (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019) o la creación de una Subdirección General de Captación de Talento y Formación Continua Profesionalizadora en la Escuela de Administración Pública de Cataluña (2016). Es necesaria, en todo caso, una actitud más activa por parte de la Administración hacia la captación de talento, tanto en el mercado laboral como entre los jóvenes graduados. A pesar de que de manera creciente se llevan a cabo acciones de difusión del empleo público como una vía de acceso al mercado laboral en las universidades, se debería acompañar con ofertas más tangibles, como becas o prácticas remuneradas.

3.2.2. Retención de talento

Hay que crear condiciones para retener a profesionales cualificados y que puedan desarrollar una carrera profesional y ser retribuidos de manera adecuada, y evitar que abandonen el sector público o que su rendimiento esté por debajo de su capacidad. En el primer caso, porque las retribuciones y opciones de progresión profesional de determinados perfiles está por debajo de sus equivalentes en el sector privado. En el segundo, porque muchos empleados pueden estar en contextos organizativos que impiden el desarrollo de sus habilidades y capacidades. En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona prevé, en la medida de Gobierno «Estrategia de personas y desarrollo organizacional 2019-2023», un proyecto de minería de datos de recursos humanos que permita que se puedan identificar en

51. Como se ha reclamado, «si no se quiere descapitalizar la Administración General del Estado, además de planificar adecuadamente la cobertura de estas vacantes de modo que respondan a planteamientos estratégicos, habrá que plantearse ahora cuáles hayan de ser las medidas para atraer y conservar el conocimiento, acometiendo seriamente un proceso de reflexión sobre nuestros recursos humanos. Fruto de lo anterior, se hace imprescindible empezar a implementar estrategias de atracción y captación del talento en la Administración General del Estado, dotando a los potenciales candidatos de mayor conocimiento y atractivo al empleo ofertado, y con ello alcanzar un mayor número y calidad de los opositores demandantes» (ARESES *et al.*, 2017: 174).

la plantilla a personas con habilidades analíticas concretas.⁵² En otro contexto, el programa *TeamTech*, de la ciudad de Nueva York (OTI, 2022: 39), prevé una estrategia destinada a detectar y promover el «talento interno» en perfiles TIC: iniciativas de compromiso y reconocimiento (premios a la innovación, actividades sociales y de construcción de equipos, entre otros incentivos), programas rotativos (movilidad interna), el desarrollo de la carrera profesional (*career paths*) y formación alineada con esta carrera.

Una propuesta en este sentido (GALINDO CALDÉS, 2022a) es crear puestos de trabajo específicos, que incorporen requisitos de formación, habilidades y competencias adaptadas a la Administración digital, y facilitar la movilidad hacia estos puestos de los empleados que se ajusten a este perfil. Se pretendería dar un entorno de trabajo más atractivo y, a la vez, facilitar el tráfico de puestos de trabajo *tradicionales* en otros basados en funciones adaptadas a la Administración digital, más atractivos y que permitan captar o retener perfiles más especializados, bien de nueva incorporación o bien de la misma organización. Proponíamos los siguientes:

1. Retribuciones complementarias (complemento específico) que retribuyan las condiciones y requerimientos específicos de puestos adaptados, superior al de los puestos existentes. Se trata de un aspecto que ya forma parte de la valoración de los puestos de trabajo en una RPT. En este sentido, se puede priorizar en los puestos *adaptados* esta retribución diferencial a través del complemento específico.

2. Implantar un sistema de evaluación del desempeño que permita retribuciones variables para objetivos diferentes del resto. Se trata de uno de los elementos más innovadores del EBEP que, excepto en casos puntuales, no ha tenido un desarrollo satisfactorio. Retribuir en función de lo que cada uno aporta a la organización no debería ser problemático (una cuestión diferente es el sistema de evaluación, que puede plantear dificultades).

3. Mecanismos que prevean una mayor movilidad de las personas que ocupen estos puestos, que faciliten el intercambio de conocimientos con otras unidades o administraciones. Esta movilidad podría, incluso, tener carácter interadministrativo, entre diferentes entes locales.

4. Impulsar la carrera horizontal en estos puestos, basada en la evaluación y la formación continuas.

5. Prever la posibilidad de permisos remunerados por formación especializada relacionada con el puesto de trabajo. Nada impide, y de hecho ya se hace en la actualidad, que los empleados reciban formación especializada externa. Se podría considerar, en este sentido, que esta

52. Tal como se indica en la medida, «para poder desarrollar esta gestión, se dispone en la organización de personas de perfiles que podrían adquirir estos conocimientos para desarrollar analíticas más amplias y precisas, y elaborar internamente estudios que actualmente no podemos abordar. El proyecto pretende identificar a personas con habilidades analíticas contrastadas, que conozcan los procesos y los datos de sus ámbitos de trabajo, que aprendan a usar las aplicaciones mencionadas. Esta lógica se puede extender a otros ámbitos de trabajo municipal, puesto que las metodologías de análisis son comunes, y cada analista las podrá aplicar al conjunto de datos específico, ya sea de personas, licencias, presupuesto, seguridad...».

formación se priorice en el supuesto de que tenga relación con las habilidades y competencias requeridas en estos puestos de trabajo.

6. Prever el teletrabajo –si es posible, en función del tipo de puesto– como modo de prestación de servicios preferente para reducir el control horario como forma de control de la jornada, y sustituirlo por el cumplimiento de objetivos. En este sentido, el teletrabajo puede ser un reclamo para la atracción de talento, y puede hacer que la función pública adquiera un carácter estratégico (RASTROLLO SUÁREZ, 2022b). Por otro lado, a veces el incentivo principal del empleado no es la retribución, sino la realización personal y profesional, de manera que una Administración que fomente el teletrabajo podrá retener en mayor medida su talento que administraciones rutinarias (ALMONACID LAMELAS, 2020).

3.2.3. Transformación de perfiles

Si la atención sobre la incorporación de nuevos perfiles se ha fijado en la captación y retención de talento, hay que prestar atención también al grueso de las plantillas. Se trata de todos los empleados que no llevan a cabo funciones específicas relacionadas con la Administración digital, pero que ven afectada su actividad por la datificación creciente de la Administración. Nos fijaremos en este perfil cuando hablemos de formación, pero hay que poner de manifiesto que tan importante es la captación o retención de *talento* como la adaptación de las plantillas actuales. La acción formativa de las administraciones, en este sentido, es fundamental, y tiene que conseguir una transformación, también, de estos empleados, que son la mayoría, y lo puede hacer de dos maneras. O bien facilitando el cambio de algunos de estos empleados a puestos especializados o adaptados a la Administración digital, o bien proporcionando los recursos necesarios para que los empleados dispongan de las habilidades y competencias digitales necesarias a su puesto de trabajo. No debemos olvidar que, en la Administración digital del futuro, todos, nuevos y existentes, tendrán que ser *empleados públicos digitales*.

3.3. Los procesos de estabilización del personal temporal: ¿son un obstáculo a la transformación digital?

La temporalidad del empleo público no es un fenómeno nuevo. Siempre ha habido personal temporal (interinos o laborales) y, en determinados momentos, se han autorizado procesos de estabilización y consolidación de estos empleados temporales. La DA 4.^a del TREBEP (heredera de la misma DA 4.^a de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) es testigo de ello:

1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Las leyes de presupuestos generales del Estado para 2017 y 2018 (Ley 3/2017, de 27 de junio, y Ley 6/2018, de 3 de julio) han autorizado procesos parecidos, y el Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y sobre todo la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, han regulado los procesos actuales de estabilización y consolidación de del empleo público.⁵³ No entramos aquí en su posible inconstitucionalidad, sobre la que hay diferentes posiciones, pero sí a preguntarnos dos cuestiones: la primera, si estos procesos, que deberían finalizar el 31 de diciembre de 2024, condicionan los procesos ordinarios de selección de empleados, y la segunda, si todo el personal temporal –a través de las bolsas resultado de los procesos– condiciona la renovación de las plantillas. En definitiva, si corregir el problema urgente de la temporalidad elevada en el empleo público hace pasar a un segundo plano la renovación de las plantillas y la selección de personal de acuerdo con los nuevos perfiles, o incluso la renovación de los propios empleados.

Desde el punto de vista de la carga de trabajo de los equipos de recursos humanos, es bastante evidente que absorberán buena parte de su dedicación durante los próximos años, de forma que sería preferible separar su actividad de la gestión ordinaria, o crear unidades específicas que planifiquen y ejecuten la política de personal relacionada con la transformación digital: «los próximos años gestionar la temporalidad será una actuación prioritaria en materia de empleo público, [sin embargo] centrarse exclusivamente en la gestión de la interinidad puede impedir diseñar, planificar y gestionar el escenario posterior tan desafiante como este y, a mi juicio, de mayor trascendencia para el futuro. Creo que las AA. PP. deberían liberar recursos para acometer estos diseños. Equipos profesionales interdisciplinares que lleven a cabo las actuaciones que este trabajo pretende concretar y justificar. No hacerlo puede resolver un problema de personal a corto plazo, pero dejar obsoletas las AA. PP. para las necesidades de la ciudadanía en la década de los veinte» (GORRITI BONTIGUI, 2021, 297-298). En un sentido parecido, RAMIÓ (2022: 103) propone crear «nuevas unidades de gestión de personal», encargadas de gestionar el nuevo modelo de gestión de los recursos humanos. Se ten-

53. En este sentido, el artículo 20.2.4 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, habilita a las administraciones para autorizar una tasa específica con la que se puede dar cumplimiento a la Ley 20/2021 y reducir la temporalidad de sus plazas de naturaleza estructural por debajo del 8%.

dría que asumir, en definitiva, que la mayor parte de los empleados públicos –incluidos los temporales incursos o no en los procesos de estabilización– no responderán a los perfiles necesarios para la Administración digital –o lo harán de manera parcial–, de forma que la atracción de nuevos efectivos que sí lo hagan se gestione de manera separada (GALINDO CALDÉS, 2022b).

Ante una alta posibilidad de que estos procesos retrasen el proceso de transformación digital,⁵⁴ el reto (y la oportunidad) es gestionar las nuevas vacantes de acuerdo con las necesidades reales de la Administración, y transformar a los empleados en activo (o buena parte) para adaptarlos a la Administración digital. En cuanto a las primeras, cada una de las vacantes tendría que responder a las necesidades de la Administración (GALINDO CALDÉS, 2023). Tal como se han configurado estos procesos, hay que ser poco optimista en lo referente al número de empleados del nuevo perfil que accederán a través de estos procesos. Por otro lado, es más que probable que la gestión de estos procesos paralice el proceso de renovación del personal con nuevos perfiles, y también que la gestión del personal que no se establece y finalmente acabe incorporado a bolsas temporales también interfiera en el proceso.

3.4. Los sistemas de selección: una asignatura pendiente

El sistema de selección lo componen cuatro aspectos: sistemas selectivos, órganos de selección, procedimiento y requisitos (SÁNCHEZ MORÓN, 2020), que analizaremos a continuación, en la medida en que afectan a la selección de personal en el marco de la transformación digital.

3.4.1. Sistemas selectivos

Lo más controvertido de los elementos del acceso a la función pública es el sistema de selección. El artículo 61.2 TREBEP dispone que los procedimientos de selección deben cuidar «la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo», incluyendo pruebas prácticas, «la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados [...] en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas».

54. Tal como se ha advertido, el relevo de acuerdo con los nuevos criterios se puede ver comprometido por los procesos de estabilización: «En Administraciones como la española, sometida a un fuerte proceso de renovación de la plantilla por su edad, el presente abre una gran oportunidad para transformar los puestos y las tareas al hilo de las nuevas competencias requeridas por el cambio de paradigma y la digitalización. Esta posibilidad puede verse gravemente comprometida por los procesos de consolidación que están en marcha» (ARENILLA SÁEZ, 2021: 315).

A pesar de este marco normativo, los procesos se continúan basando en gran parte en pruebas memorísticas y no se evalúan competencias y habilidades digitales. Es recurrente la crítica a las pruebas tipo test, absolutamente generalizadas en los procesos selectivos. Las ventajas que tienen –desde el punto de vista de la gestión de los procesos– son evidentes, reducen la carga de los equipos que gestionan los procesos e introducen más igualdad en la evaluación de las pruebas. Pero, ¿tiene sentido evaluar competencias y habilidades a través de pruebas test? ¿Podemos evaluar las competencias del uso de herramientas informáticas (para pruebas de subgrupos más bajos) o del uso de la tecnología (para puestos en los que se requiere el análisis y la interpretación de datos, por ejemplo) a través de este tipo de pruebas? O dicho de manera más práctica, ¿en qué medida valoramos la habilidad o las competencias digitales a través de preguntas test? La respuesta es bastante evidente, y resulta difícil justificar este tipo de pruebas (si no es por los motivos de carga de trabajo antes mencionados).

La tecnología aplicada a estos procesos, por otro lado, puede acelerarlos. Se ganaría agilidad en los procesos selectivos –hablaremos de ello más adelante–, pero no resuelve el problema principal, que es la falta de adecuación del tipo de pruebas. Como expresa FONDEVILA ANTOLÍN (2020:74), «es absolutamente necesaria una auténtica innovación completa y real, que no se encuentra en el ficticio debate sobre las herramientas o medios tecnológicos que se puede utilizar en el desarrollo de las pruebas selectivas, sino que este está en la necesaria reforma integral de los ejercicios o pruebas exigidas en estos procesos, pues las actuales resultan claramente inadecuadas y obsoletas, es decir, reclutamos empleados públicos para que prestan sus servicios en el siglo XXI [...]».

El cambio de los sistemas, y en concreto del tipo de pruebas, es problemático. La oposición corporativa de determinados cuerpos en defensa del modelo memorístico tradicional,⁵⁵ y en general, la sensación de que cambiar el sistema también implica rebajar el *esfuerzo* necesario para superar un proceso selectivo, hace que cualquier cambio en los sistemas se pueda percibir como una rebaja en la exigencia de las pruebas. El objeto de las pruebas de acceso es comprobar la capacidad, las habilidades y las aptitudes de una persona. La superación de las pruebas de acceso no tendría que comportar, necesariamente, una dedicación durante un tiempo a la preparación. Necesitamos, como Administración, profesionales cuali-

55. En este sentido, un ejemplo es la negativa de la Asociación de Inspectores de Hacienda a la propuesta del ministro de Política Territorial y Función Pública (mayo de 2021) de introducir cambios para evaluar más las competencias y aptitudes que las habilidades memorísticas. Esta asociación se oponía a los cambios y defendía el «modelo» de *memorización inteligente*. Por ejemplo, afirmaba que «defendemos el modelo memorístico porque es bueno, nos ayuda a realizar un mejor servicio público. Es como tener un ordenador en la cabeza, nos permite tener toda la información. Y sí, por supuesto que rebajar la calidad en los ejercicios memorísticos en los exámenes de acceso afecta al buen funcionamiento de la Administración y probablemente empeorará el nivel» («Los Inspectores de Hacienda alertan de las oposiciones 'light' de Iceta: Rebajar el ejercicio memorístico empeorará el nivel», *El Mundo*, 4 de mayo de 2021, <https://www.elmundo.es/economia/2021/05/04/60903a0ffc6c83174b8b459c.html>). Carles Ramió incide en la necesidad de cambiar los sistemas memorísticos y destaca las resistencias al cambio: «La necesidad de cambiar con urgencia los sistemas de selección», *EsPúblico*, 25 de noviembre de 2022. <https://www.administracionpublica.com/la-necesidad-de-cambiar-con-urgencia-los-sistemas-de-seleccion/>.

ficados y con orientación al servicio público, que es lo que tendrían que medir estas pruebas. La persistencia de estos sistemas, de hecho, refuerza las barreras de acceso ya mencionadas y los sesgos. Al fin y al cabo, los candidatos que pueden dedicar tiempo y recursos para opositar durante años a determinados cuerpos tienen un perfil determinado.

3.4.2. La necesidad de servicios de selección especializados

Hay que tener en cuenta si los órganos de selección se ajustan a las necesidades de procesos de selección de personal cualificado y competentes referentes a la Administración digital. A los miembros de los órganos de selección se les presupone especialización, competencia, independencia e imparcialidad. Cuando de lo que se trata es de evaluar competencias o habilidades digitales, esta capacidad de los órganos se ve cuestionada. Para evaluar la idoneidad de los candidatos en un proceso basado en las necesidades de la Administración digital, los miembros de los tribunales deberían tener experiencia en este ámbito. No se trata de una cuestión de escala, no necesariamente los ayuntamientos más grandes designan a los miembros de los tribunales de acuerdo con estas premisas. Habría que explorar otras vías, como el recurso a órganos o entes independientes (ALDOMA *et al.*, 2011), o incluso la participación de expertos de empresas privadas en los procesos selectivos. Con esto se ganaría experiencia, pero también distancia entre los evaluadores y los evaluados. La EAPC –y las diputaciones– ya realiza funciones de asesoramiento para la organización de procesos selectivos de la Administración local, aunque habría que valorar si la misma Escuela –y el resto de Institutos o Escuelas autonómicas–, por encargo de los ayuntamientos, podría asumir el proceso íntegramente.⁵⁶

3.4.3. Procedimiento selectivo

El requisito temporal de finalización de las OEP en un plazo de tres años es excesivo. El procedimiento selectivo debería ser mucho más rápido (máximo de seis meses), para poder disponer de los efectivos necesarios lo antes posible. El tiempo de resolución de los procesos actuales responde a la saturación de los equipos de recursos humanos y a la carga burocrática. Es incomprensible, sin embargo, que las pruebas test, totalmente automatizables, no se resuelvan de manera casi

56. ALDOMA *et al.* (2011) destacaban las debilidades de las funciones en los procesos selectivos por parte de la EAPC, y valoraban la creación de un organismo técnico (órgano de la Generalitat, ente instrumental o consorcio) de selección que agrupara las funciones de selección, que dejara a los entes participantes las funciones de detección de necesidades y de nombramiento o contratación de los aspirantes seleccionados.

inmediata. También responde a la necesidad de que los candidatos dispongan de tiempos de preparación de las pruebas, que fundamentalmente son teóricas. Si seleccionamos a partir de habilidades y competencias, ¿es necesario un tiempo de preparación? Si los candidatos no tienen que memorizar temarios extensos, tampoco hay que dejar un tiempo de *estudio*, sino evaluar las aptitudes de los candidatos en el momento de la convocatoria.⁵⁷ Las pruebas podrían incluir un tiempo de prácticas eliminatorias, un tipo de *MIR* para personal funcionario, como proponen BOIX PALOP y SORIANO ARNAZ (2021: 64), y siempre que realmente sean efectivas y no solo formales. Por otro lado, que la participación en los procesos selectivos implique una carga de tiempo y recursos durante un periodo considerable, además de un resultado incierto, no solo desincentiva a posibles candidatos, sino que genera sesgos en el acceso a la función pública, como ya hemos comentado anteriormente.

3.4.4. Requisitos

A excepción del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad (artículo 55.1 TREBEP), publicidad y transparencia (artículo 55.2 TREBEP) –derivados del cumplimiento de los derechos constitucionales de los artículos 23.2 y 103.3 CE–, el Estatuto básico impone pocos requisitos, excepto «poseer la titulación exigida» (artículo 56.1 e) TREBEP), además de requisitos generales (edad, nacionalidad, etc.). Esta exigencia de titulación se traslada a través de diferentes normas al ordenamiento en casos concretos para el acceso a cuerpos determinados. También se establece que «podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general» (art. 56.3 TREBEP). Se entiende que este límite sobre la abstracción y generalidad de estos requisitos adicionales intenta evitar que a través de estos se establezcan barreras en el acceso o requisitos que favorezcan a personas o colectivos determinados.

Hay que tener en cuenta que –desde la nueva implantación de las titulaciones derivadas del proceso de Bolonia– las titulaciones se han diversificado y especializado ampliamente. Esto hace que el acceso a determinados cuerpos esté vedado a causa de la titulación para muchos candidatos, o que podamos dividir entre

57. En este sentido, es problemática la consideración de las pruebas selectivas como *meta*: hay que demostrar un esfuerzo o sacrificio para superar las pruebas y conseguir *un trabajo para toda la vida* (laboral). Patrimonializar la plaza dificulta la sustitución de pruebas memorísticas que exigen meses o años de esfuerzo por otras que midan la capacidad y las habilidades de los candidatos. En esta concepción del acceso a la función pública radica buena parte de las resistencias del personal funcionario de carrera a los procesos de estabilización de personal temporal, y también a los cambios de sistema de selección. El problema es que esta concepción se centra en quien *merece* la plaza, pero no en quien *necesita* la Administración. Es una visión meritocrática que no se centra en las necesidades de la Administración o en disponer del perfil profesional adecuado, sino en quien ha invertido más tiempo y esfuerzos en lograr un objetivo individual.

grados más *versátiles* a la hora de acceder al empleo público (por ejemplo, derecho o económicas) y otros que encontrarán más dificultades. Un ejemplo nos puede ayudar a ver mejor esta situación en la Administración local. El artículo 169.2 a) TRRL establece que «el ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario». Si aplicamos de manera estricta la norma, todas las titulaciones diferentes de las citadas estarían descartadas para participar en procesos de acceso a puestos técnicos de la escala general. Las rigideces de un marco normativo anacrónico –recordemos que el TRRL fue aprobado hace casi cuatro décadas– ha provocado una expansión de la escala especial (que sí permite introducir otro tipo de titulaciones), pero efectivamente restringe, por ejemplo, a los graduados en Gestión y Administración Pública (GAP) frente a los intendentes mercantiles para el acceso a un puesto de trabajo de técnico de Administración general (TAG), lo que no tiene mucho sentido.

Por otro lado, algunos de los profesionales vinculados con empleos relacionados con la tecnología o el procesamiento de datos no han finalizado los estudios de grado –o licenciatura–, puesto que han entrado al mercado laboral antes de hacerlo, porque tienen una trayectoria o experiencia profesional en un ámbito determinado, pero no la titulación equivalente, o porque se han graduado en un ámbito, pero han desarrollado la experiencia profesional en otro. La razón de la exigencia de una titulación estriba en la garantía de una formación básica en un campo determinado. Esta es una condición en el sector privado, pero no exclusivamente. Nos podemos preguntar lo siguiente: ¿exige la Administración la titulación de ingeniería a los técnicos que apliquen soluciones de automatización o procesamiento de datos a través de licitaciones con empresas privadas? ¿La posesión de un grado específico es garantía de experiencia en un campo concreto? ¿Se podrían articular pruebas selectivas específicas alternativas a disposición de titulaciones concretas, en las que los candidatos demuestren los conocimientos, habilidades y competencias necesarias? Son preguntas que pueden parecer demasiado disruptivas en el sistema de acceso a la función pública. El mercado laboral, sin embargo, y muy especialmente en las profesiones STEM, valora las titulaciones –básicas y de máster o posgrado–, pero también la experiencia (recordemos las habilidades *blandas*). No se trata de funcionar como el mercado laboral privado, pero sí que hay que ver cuál es el perfil de estos profesionales a los que queremos atraer.

4. Formación y aprendizaje

La formación se ha descuidado en las políticas de gestión de recursos humanos. En el marco de la Administración digital, sin embargo, es un aspecto básico y que puede determinar el éxito del cambio de modelo. Se ha tratado generalmente desde un punto de vista individual, pero sin tener en cuenta la vertiente organizativa, un elemento que se debería tener en cuenta en la formación de los empleados públicos (VÁZQUEZ, 2017: 429 y sigs.). Se tiene que ver qué sistema formativo se debería implantar, no solo para garantizar la adaptación de los empleados a la nueva Administración digital, sino para transformar la manera de organizar y actuar en el nuevo contexto.

4.1. El marco normativo: derecho a la formación y deber de formación

La regulación de la función pública, y la misma dinámica de las relaciones entre los actores en el ámbito del empleo público, ha puesto un énfasis mucho más acentuado en los derechos de los empleados públicos que en los deberes.⁵⁸ El mismo TREBEP ha prestado una atención secundaria a los deberes, en concreto, el capítulo VI del título III dedicado a los principios éticos y de conducta. A este le tendríamos que añadir las obligaciones que se derivan del régimen de incompatibilidades, jornada y horario o régimen disciplinario, entre otros aspectos. Las referencias a la formación tienen una connotación más enfocada a los derechos: el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales de los empleados, preferentemente en horario laboral (artículo 13.g) TREBEP); y la formación como materia objeto de negociación (artículo 37.1.g) TREBEP), vinculada generalmente a la promoción.

58. En este sentido, el texto del Proyecto de ley de la función pública de Andalucía.

Se echa de menos, sin embargo, un mandato o una obligación explícita de los empleados públicos de «formación continua y la actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales», el reverso del derecho previsto en el artículo 13.g TREBEP. En su lugar, encontramos el artículo 54.8 TREBEP, que incluye, entre los principios de conducta, aquel en que los empleados públicos «mantendrán actualizada su formación y cualificación». También, y desde el punto de vista de la Administración, la inclusión que hay entre los objetivos para tener en cuenta en la planificación (artículo 69 TRLEBEP) y en la agrupación de puestos de trabajo (artículo 73 TRLEBEP). En conjunto, las disposiciones sobre formación son vagas y de poca fuerza vinculante (es poco probable que del incumplimiento se deriven sanciones o cualquier otra consecuencia). El EBEP, en 2007, desaprovechó la oportunidad de cambiar el tipo de formación en las administraciones (JIMÉNEZ ASENSIO, 2010) y el texto actual no ha avanzado en esta línea.

En este sentido, hay que destacar el texto de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, que dedica un título –el IV– a «la formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias», que define en el capítulo 45:

1. Se entiende por formación el proceso planificado para la adquisición, retención y transferencia de competencias de las personas y para la organización.

2. Se entiende por aprendizaje el proceso individual, de cada persona empleada pública, de adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, ya sea a través de la formación planificada o mediante el autodesarrollo, el diálogo, la enseñanza o la experiencia adquirida por otras vías.

3. Se entiende por acreditación de competencias el proceso mediante el cual se reconoce a una persona una competencia, entendida como el conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, o un conjunto de competencias, de acuerdo con el esquema de acreditación que será desarrollado reglamentariamente.

El artículo 47 desarrolla ampliamente la formación como derecho, mientras que el 48 lo hace como deber, explicitando que «el personal debe contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos a través de su participación en las actividades formativas [...]. A tal fin, deberá asistir, salvo causa justificada, a las actividades programadas, cuando la finalidad de estas sea adquirir las competencias adecuadas para el desempeño de las funciones o tareas que le sean propias, así como las competencias o formación necesaria derivada del dictado de normas que afectan a su trabajo...». Se trata de una regulación desigual, pero se incide en el deber de formación de manera más intensa que en la legislación básica, y lo vincula a la adquisición de competencias.

4.2. La dimensión organizativa de la formación

GARNICA CRUZ *et al.* (2020) proponen cambiar el modelo de oferta (en el que los empleados seleccionan las actividades formativas) por el de demanda (basado en las necesidades de desarrollo profesional de las personas), lo que supone tener en cuenta, también, la carrera profesional, la evaluación del desempeño o la provisión de puestos de trabajo. Implica que cada uno de los empleados adecue sus necesidades de formación a su desarrollo profesional, y la organización adapte las necesidades de la organización a las de sus empleados. Esta perspectiva requiere cumplir el artículo 13.g TREBEP, y a la vez, alinea la formación con la organización. Sin embargo, también deberíamos plantearnos que, si el hecho de «mantener actualizada su formación y cualificación» es un principio de conducta de los empleados, la política sobre formación «debería incorporar no solo las necesidades individuales de los empleados, sino también las propias de la organización. La formación no debe centrarse solo en la carrera profesional individual, sino también en el encaje de la misma en los objetivos y necesidades del sistema en su conjunto» (GALINDO CALDÉS, 2022a). Como decíamos, contemplar la «formación continua y en la actualización permanente de los conocimientos y las capacidades profesionales» no solo como un derecho, sino también como un deber, vinculado a la organización y, en concreto, a las funciones que el empleado tiene que llevar a cabo en su puesto de trabajo.

Hay varios modelos de formación, con diferentes visiones y formas de articulación en el sector público, con un papel destacado de las escuelas e institutos de Administración pública –INAP, EAPC, etc.–. También encontramos mecanismos de aprendizaje cooperativo (comunidades de aprendizaje o de práctica) o diferentes fórmulas basadas en el aprendizaje en línea, entre otros. Las prácticas formativas, bajo el concepto de *gestión del conocimiento* han generado un amplio abanico de posibilidades en el sector público, que, sin embargo, son dispersas, desconectadas de los objetivos estratégicos de la organización o sin incorporar la cultura del dato (MARTÍNEZ MARÍN, 2020).

4.3. ¿Qué formación para la transformación digital?

Como se ha afirmado –respecto del caso inglés–, los entes locales «tienen tres opciones inmediatas: incorporar a expertos externos a corto plazo; capacitar al personal para desarrollar la capacidad interna, y fomentar un trabajo más flexible para aprovechar la mano de obra infrautilizada» (BENTON y SIMON, 2016:43). Las tres son compatibles. Podemos incorporar a nuevos perfiles, como ya hemos visto, pero también aprovechar a los empleados actuales. En algunos casos será posible mejorar los perfiles de algunos empleados, de forma que dispondremos

de perfiles adaptados a la Administración digital. En otros casos, podemos formar a los empleados de puestos que vayan a desaparecer para que ejerzan funciones en puestos de trabajo diferentes, o simplemente los formamos para que adquieran habilidades y competencias digitales relacionadas con su puesto de trabajo.

4.3.1. Formación básica o alfabetización digital

Tal como ha afirmado la OCDE (2021), «la transformación digital del sector público no puede llevarla a cabo solo el departamento informático». Todos los funcionarios de un gobierno digital necesitan una comprensión polifacética del potencial que tienen la digitalización, los datos y la tecnología para transformar el funcionamiento del gobierno y satisfacer mejor las necesidades del público». ⁵⁹ En un sentido parecido, «todos los funcionarios públicos tendrían que estar equipados con un nivel básico de habilidades de usuario del gobierno digital, independientemente de su función. Puesto que el personal con funciones profesionales “no digitales” convencionales está expuesto al diseño y la prestación de políticas y servicios en la era digital, es posible que quieran avanzar más allá de esta línea de base y desarrollar más sus habilidades para contribuir de manera más activa a la transformación digital» (WELBY y TAN, 2022). ⁶⁰

Por otro lado, se ha enfatizado que todos los empleados tendrían que disponer de conocimiento sobre cómo funcionan los sistemas basados en IA, teniendo en cuenta que en estos puede haber errores o sesgos que hay que poder reconocer y corregir: «Public organisations might start considering general and elementary knowledge on AI as a basic knowledge for all their employees, or at least for all the employees that deal with a system that uses AI techniques. Algorithms are biased and this might lead to wrong suggestions –if not decisions– that require correcting when they occur. Hence public employees should have a general understanding of this concept to be able to act properly in a new routine based on the information given by an algorithm. They should be able to challenge the system, understand in which situation the system does not work properly, and be able to act accordingly» (JOINT RESEARCH CENTRE, 2022). Esta misma idea se ha expresado en el *Plan Nacional de Competencias Digitales*, que enfatiza que el desarrollo de las competencias digitales de todos los empleados públicos –no solo en los puestos especializados– es fundamental para que «[...] la Administración lleve a cabo una

59. «The digital transformation of the public sector cannot be carried out by the «IT department» alone. All civil servants in a digital government require a multi-faceted understanding of the potential for digital, data and technology to transform the functioning of government and better meet the needs of the public».

60. «All public servants should be equipped with a baseline of digital government user skills, regardless of their role. As staff in conventional “non-digital” professional roles are exposed to the design and delivery of policies and services in the digital age, they may wish to progress beyond that baseline and develop their skills further in order to contribute more actively to the digital transformation». (WELBY y TAN, 2022).

transformación interna (en procedimientos, relación con los administrados y cultura organizativa) [...]».

Por otro lado, el aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*), en un sentido general, tiene una acepción más concreta en la aprendibilidad (*learnability*), orientada a valorar la actitud hacia el aprendizaje. No se trata solo de la capacidad de continuar aprendiendo de manera continua, sino de la actitud positiva hacia el aprendizaje y la innovación, hecho que convierte al empleado en una persona adaptable a las nuevas circunstancias.

4.3.2. Formación y competencias

Los empleados públicos deberán asumir que sus funciones serán cambiantes, adaptables a las diferentes situaciones y necesidades que la Administración afrontará en el futuro. Esto implica el aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*), no solo materialmente, sino como una actitud hacia el aprendizaje, la mejora y la innovación. En este sentido, aparecen nuevas propuestas que intentan especializar al empleado por medio de nuevas competencias, habilidades y conocimientos (*upskilling*), además del reciclaje mediante nuevas competencias, habilidades y conocimientos aplicables al puesto de trabajo (*reskilling*). Especialización y reciclaje tendrían que formar parte de la cultura organizativa y de los deberes del nuevo empleado público. En definitiva, hay que cambiar la concepción de puesto de trabajo –y de los empleados que lo ejercen–: más flexible, polivalente y adaptable, basado en competencias (técnicas, habilidades, digitales).

En el contexto actual, el Foro Económico Mundial ha hecho hincapié en estos dos aspectos, y destaca los siguientes por lo que respecta al *reskilling* y *upskilling* en el sector público (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020):

1. Pensamiento analítico e innovación
2. Pensamiento crítico y análisis
3. Liderazgo e influencia social
4. Aprendizaje activo y estrategias de aprendizaje
5. Resolución de problemas complejos
6. Resiliencia, tolerancia al estrés y flexibilidad
7. Inteligencia emocional
8. Uso, seguimiento y control de la tecnología
9. Control de calidad y conciencia de seguridad
10. Gestión de personal

Nos remitimos al apartado en el que hablábamos sobre habilidades y competencias del nuevo *empleado público digital* para ver qué tipo de perfil debe tener

el empleado público en el nuevo contexto. Aquí enfatizamos que los empleados públicos, por su condición, tendrán que estar abiertos a aprender y adaptarse a lo largo de su vida laboral. Este enfoque va más allá de la actualización de conocimientos, implica una actitud hacia el aprendizaje. Como decíamos, esto puede suponer, para la mayoría del personal, desde el aprendizaje en nuevas formas de trabajar o en el uso de las herramientas digitales, a la posible transformación de su puesto de trabajo, si se acaba modificando o eliminando.

Si bien estas consideraciones lo son a título general, parece claro que en las plantillas encontramos a personal de muy diversa tipología. Muchos empleados llevan a cabo funciones de carácter *manual* (p. ej., operarios) o que no implican tareas directamente relacionadas con la Administración digital. En estos casos, la formación y la adquisición de competencias digitales estará más directamente relacionada con su puesto de trabajo, y a menudo tendrá un carácter instrumental.

5. Conclusiones

Los entes locales todavía se adaptan a las obligaciones de la Administración electrónica, varias veces pospuestas y en vigor de manera completa desde abril de 2021. La realidad, sin embargo, desborda los ritmos de la Administración. La sociedad vive inmersa en lo que se ha denominado la *Cuarta Revolución Industrial*, y la tecnología penetra en todos los ámbitos de la vida cotidiana. El choque de la pandemia obligó a forzar los ritmos de adaptación –siempre lentos– a una sociedad en cambio vertiginoso y disruptivo. La vuelta a la relativa *normalidad* obliga a repensar dónde estamos y cuáles son los cambios que la Administración debe afrontar. El reto es construir una Administración digital, que vaya más allá de la replicación de las estructuras físicas en la virtualidad. Implica cambiar la manera de organizar, de trabajar y de actuar. La Administración se tiene que transformar para seguir siendo relevante, para poder continuar interviniendo en la sociedad de manera decisiva. En definitiva, tiene que cambiar, y lo tiene que hacer de manera radical. La Administración la forman las personas, a través de las que interviene en la sociedad y se relaciona con los ciudadanos. Avanzar hacia la Administración digital necesita, de manera inevitable, cambiar a los empleados públicos.

El empleo público es un ámbito complejo y nada pacífico. Partimos de un marco normativo que ya forma parte del pasado, que regula un sector que funciona, todavía, partiendo de reglas que ya están periclitadas. No es solo que el funcionamiento del empleo público se haya separado progresivamente de las reglas que rigen el mercado de trabajo, sino que se ha distanciado de su función principal y razón de ser. La función pública es el instrumento de la Administración para cumplir con sus fines. El empleado público, además de trabajador, cumple una misión de servicio a la ciudadanía. La transición hacia la Administración digital descansa, en buena parte, bajo la responsabilidad de los empleados públicos, y les exigirá un esfuerzo de adaptación al nuevo contexto –como en otros cambios producidos en la Administración–. Por otro lado, hay que pedir a la Administración que ponga las condiciones para que esta transformación se lleve a cabo a través

de los empleados, pero no a su costa. Dar pasos decisivos en este sentido implica cambiar a los empleados y la propia Administración. También supone cambiar la visión de los empleados en cuanto al proceso, pero también la de los gobernantes y los agentes sociales. Sería un error incidir en una visión exclusivamente laboralista del cambio en el empleo público: este tiene que verse desde el punto de vista de la organización, como función pública, y ser conscientes de que en los últimos años se determinará cómo será la Administración del futuro.

Este momento de cambios converge con algunos problemas estructurales del empleo público que hacen todavía más complejo el futuro. La Administración burocrática ha envejecido, y también lo han hecho los recursos humanos. Como consecuencia, buena parte de los empleados públicos están ya en la recta final de su carrera profesional en la Administración. Este momento de cambio generacional, que provocará una sustitución de la mayor parte de las plantillas en los próximos 10-15 años, coincide con una temporalidad muy elevada. Se trata de un problema de cultura organizativa, de mala praxis por lo que respecta a la selección, que se ha agravado a raíz de las consecuencias de la crisis económica. Tenemos, en definitiva, una conjunción de tres problemas de primera magnitud, que interfieren entre ellos y que hacen más complejo –si cabe– el tránsito a una Administración digital.

El contexto descrito, y los retos que afronta la Administración, hacen más necesario que nunca priorizar la organización. Debemos partir de lo que hemos denominado *empleado público digital*, del perfil, las habilidades y los conocimientos de los que tendrá que disponer en la futura Administración digital. La Administración se tiene que transformar para sobrevivir –o para continuar siendo relevante– y el cambio es, en gran parte, inevitable. En la medida en que tenemos que transformar la organización, tenemos que hacerlo también con los recursos humanos. Son dos dimensiones que han de abordarse conjuntamente. De nada sirve disponer de la tecnología más avanzada si la Administración continúa funcionando del mismo modo. Podemos transformar los servicios y la forma de actuar y relacionarnos con los ciudadanos, pero necesitamos también cambiar cómo se gestionan los recursos humanos para que respondan a esta nueva manera de funcionar, organizar y prestar servicios. El riesgo de no intervenir decisivamente en la política del personal es la dependencia creciente de empresas externas. Es necesaria la colaboración con el sector privado, pero las administraciones tienen que contar con conocimiento interno que pueda determinar cómo usamos la tecnología.

Para afrontar estos retos hace falta un ejercicio de prospectiva. Hay que tener una visión a medio y largo plazo, prever cuál será el papel de la Administración en los próximos años, qué actividades llevará a cabo, qué servicios prestará, etc. En función de esta visión, con las *luces largas*, se tienen que configurar los recursos humanos. Aunque la planificación en materia de recursos humanos ha sido escasa hasta hoy, se ha de remarcar que, ahora más que nunca, es necesaria.

Planificar los recursos humanos del futuro implica asegurar el éxito de este proceso a largo plazo, y en consecuencia, contar con una Administración fuerte y capaz para llevar a cabo sus funciones. La planificación en este sentido puede ser más o menos compleja en función del tipo de municipio, pero no necesita mucha sofisticación. Simplemente comporta preguntar qué empleados se necesitarán en los próximos años y, en consecuencia, seleccionarlos o formarlos internamente.

La transformación digital no es un hito que se tenga que lograr, sino un cambio de paradigma. Tanto en el proceso de implantación como en el funcionamiento habitual, necesitaremos datos. La Administración dispone de muchos datos, pero se les tienen que dar valor, y se tienen que utilizar como base del sistema de recursos humanos. Ayudarán a seleccionar nuevos efectivos, modificar puestos de trabajo, medir cargas de trabajo, prever incentivos, etc. Las posibilidades son muy elevadas, pero hace falta una cultura organizativa orientada al dato, también en materia de recursos humanos.

En el proceso de transformación digital encontramos dos elementos que, en definitiva, tienen un objetivo común, que es la transformación de los recursos humanos. En primer lugar, la selección de nuevos empleados públicos bajo nuevos parámetros. A menudo se habla de la captación de *talento*, pero, en definitiva, se trata –como siempre ha sido– de seleccionar a los nuevos empleados públicos de acuerdo con su idoneidad para las tareas que deben desarrollar. Es preciso que en los puestos de trabajo de la Administración digital los nuevos empleados dispongan de las habilidades y competencias necesarias, pero también que entiendan qué comportará trabajar en el nuevo entorno. Los *nuevos* empleados pueden estar en la organización. Por lo tanto, del mismo modo que se debe seleccionar de acuerdo con los nuevos parámetros, también se tiene que facilitar que los empleados que ya cumplan con estos requerimientos puedan adquirir nuevas responsabilidades. Los sistemas de selección, sin embargo, son una de las grandes asignaturas pendientes de la función pública. Hay unanimidad en el hecho de que ya no son adecuados, pero es difícil introducir cambios en ellos. En segundo lugar, no se trata solo de seleccionar a nuevos empleados públicos, sino de que todos los empleados públicos, en mayor o menor medida, se adapten a la nueva situación –bien adquiriendo habilidades y competencias digitales relacionadas con su puesto de trabajo, bien adaptándose a un puesto nuevo–. Es más, en la Administración digital, la formación y el aprendizaje continuos forman parte indisoluble del nuevo modelo. Son tanto un derecho como un deber.

El alcance de los cambios que están por venir puede abrumar a los entes locales, especialmente a los de menor tamaño. A menudo, la literatura sobre gestión de recursos humanos, transformación digital o tecnología aplicada al sector público propone soluciones que difícilmente pueden ser asumidas por municipios pequeños –e incluso por municipios de una cierta dimensión–. Hay diferentes vías de colaboración que los distintos municipios pueden emplear para afrontar los re-

tos que comporta la Administración digital, pero es muy difícil que lo puedan hacer por su cuenta. Es responsabilidad de la Administración provincial –como ente de apoyo y asistencia a los municipios– ayudar a dar pasos en este proceso. También lo es de la Administración autonómica, que ha facilitar, en lo posible, que todos los entes locales puedan finalizar el proceso y convertirse en administraciones digitales. Las dos lo hacen, directa o indirectamente, a través de entes asociativos o instrumentales. Pero hay que exigir más, puesto que lo que está en juego es el futuro de la Administración local. En cualquier caso, hay una tarea que debe hacer cada uno de los gobiernos locales, sus gestores de recursos humanos y los propios empleados, que es pensar en qué Administración quieren para el futuro, y pese a las dificultades, dar pasos decididos hacia el objetivo.

Bibliografía

ALAMILLO DOMINGO, I.; URIOS APARISI, F. X. *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las administraciones públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*. Barcelona: EAPC, 2011.

ALDOMÀ, J. [et al.]. *Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya*, EAPC, 2011.

ALMONACID LAMELAS, V. «El teletrabajo en la Administración: horas eficientes versus horas de sillón». En: *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*. 2020, pp. 349-351.

ÁLVAREZ GARCÍA, V. «Los medios jurídicos necesarios para la lucha frente a las futuras pandemias». *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 59 (2022).

ANDREWS, L. «Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and «Big Data»». *Public Administration*, n.º 36 (2018).

ARENILLA SÁEZ, M. *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*. Madrid: INAP, 2021.

ARESES VIDAL, X. [et al.]. *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid: INAP, 2017.

ARROYO YANES, L. M. «La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público». En: LINDE PANIAGUA, E. (dir.). *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las comunidades autónomas*. Madrid: Colex, 2008.

BENTON, M.; SIMON, J. *Connected Councils. A Digital Vision of Local Government in 2025*. Nesta - Public Service Transformation Network, 2016. <https://media.nesta.org.uk/documents/connected_councils_report.pdf>.

BOIX PALOP, A.; SORIANO ARNANZ, A. «Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 20 (2021), pp. 52-73.

BOIX PALOP, A.; SORIANO ARNANZ, A. *El acceso al empleo público en España: Estudio comparado y propuestas de mejora*. Valencia: PUV, 2020.

BERNING PRIETO, A. «Delimitación entre potestades administrativas y actividades técnicas o auxiliares». En: GAMERO CASADO, E. (dir.). *La Potestad Administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

CAMPBELL, C.; GOLDSMITH, S. «The Mayor's Office of Data Analytics. Institutionalizing Analytical Excellence». En: CORRÊA D'ALMEIDA, A. (ed.). *Smarter New York City: How City Agencies Innovate*. Columbia University Press, 2018, pp. 59-78.

CAMPOS ACUÑA, C. «Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas». En: CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022, pp. 371-402.

CAMPOS ACUÑA, C. «El futuro del empleo público local: retos ante un mundo digital». *Documentación Administrativa. Nueva época*, n.º 7 (2021).

CANTERO MARTÍNEZ, J. «El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la Policía Local)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 14 (2020), pp. 139-160. <<https://doi.org/10.24965/reala.i14.10846>>.

CANTERO MARTÍNEZ, J. «Criterios para la clasificación del empleado público ¿funcionario o laboral?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 5 (2013), pp. 82-99.

CARLONI, E. «IA, algoritmos y Administración Pública en Italia». *Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 30 (2020).

CARRETERO GOMEZ, S.; VUORIKARI, R.; PUNIE, Y. *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use*. Comisión Europea, 2017. <<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/jrc106281>>.

CASTILLO BLANCO, F. «Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?». *Documentación Administrativa. Nueva época*, n.º 7 (2021).

CATALÁ, R.; CORTÉS, O. *Administración 2030: Una visión transformadora*. ESADE, 2019.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Cuadernos de Derecho local*, n.º 58 (2022b).

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.); BOUSTA, R.; GALINDO CALDÉS, R.; VELASCO RICO, C. I. *Guia per a la personalització dels serveis públics a través de la intel·ligència artificial*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2021.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.), BOUSTA, R.; GALINDO CALDÉS, R.; VELASCO RICO, C. I. *La innovació en la prestació dels serveis públics a través de la personalització i prestació proactiva mitjançant l'ús de dades massives i la intel·ligència artificial*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2020 (Treballs de recerca).

COMISSION EUROPEA. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM/2003/0567 final, 2003. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex:52003DC0567>>.

CRIADO, J. I. «La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0». En: RAMIÓ, C. (dir.). *Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP, 2021.

CUENCA CERVERA, J. J. «Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿Cambio de paradigma?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º especial 2 (2018).

DCMS: *No Longer Optional: Employer Demand for Digital Skills*. Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS), 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807830/no_longer_optional_employer_demand_for_digital_skills.pdf>.

DESOUZA, Kevin C.; JACOB, B. «Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars». *Administration & Society*, n.º 49 (7), (2017).

DESSET, A. «Administració Oberta de Catalunya, 20 anys facilitant la transformació digital de les administracions públiques catalanes». *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* (2 de noviembre de 2022). <<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2022/11/02/administracio-oberta-de-catalunya-20-anys-facilitant-la-transformacio-digital-de-les-administracions-publicues-catalanes-astrid-desset-desset/>>.

DÍAZ BARRIOS, A. *Reptes en la gestió de les persones en el context de la transformació digital: una proposta de metodologia de dimensionament dels serveis centrals de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2020.

ENGIN, Z.; TRELEAVEN, P. «Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies». *The Computer Journal*, xy082 (2018).

FERREIRO SEOANE, F. J. «La RPT como un instrumento de organización de las administraciones locales», *REALA*, nueva época, n.º 5 (2016).

FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Los claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras», *Documentación Administrativa*, nueva época, n.º 7 (2020).

FONDEVILA ANTOLÍN, J. *Problemas y soluciones al empleo público actual. Una valoración a los 10 años de la aprobación del EBEP*. Granada: CEMCI, 2018.

FOSSEN, F.; SORGNER, A. «Mapping the Future of Occupations: Transformative and Destructive Effects of New Digital Technologies on Jobs». *Foresight and STI Governance*, n.º 13 (2), (2019).

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. «The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?». *Technological forecasting and social change*, n.º 114 (2017).

HIDALGO, M. A. *El empleo del futuro: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Deusto, 2018.

GALINDO CALDÉS, R. «Procesos de estabilización de personal temporal y renovación del empleo público». En: RODRÍGUEZ AYUSO, J. F. (coord.). *Anuario de Derecho Administrativo 2022*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

GALINDO CALDÉS, R. «Transformación digital y empleo público: transición en un contexto complejo». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 23 (2022a).

GALINDO CALDÉS, R. «Empleo Público e inteligencia artificial». En: GAMERO CASADO, E. (dir.). *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022b.

GALINDO CALDÉS, R. «L'ocupació pública als petits municipis: especificitats i necessitats de regulació». *Revista Catalana de Dret Públic*, 65 (2022c).

GALINDO CALDÉS, R. «Automatización, inteligencia artificial y empleados públicos». En: PEGUERA POCH, M.; CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dirs.): *Inteligencia artificial*. Cizur Menor: Aranzadi, 2020, pp. 93-112.

GALINDO CALDÉS, R. «Big data e inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público». *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 58 (2019), pp. 49-63. DOI: <<http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3276>>

GALINDO CALDÉS, R.; LOSA MUÑIZ, V. «Los retos del empleo público ante la transformación digital local». En: CERRILLO, A. (coord.). *La transformación digital de la Administración local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 199-238.

GAMERO CASADO, E. «El tránsito hacia la administración digital (o la historia interminable). Su conexión con el desarrollo económico y social». En: CERRILLO MARTÍNEZ, A. (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson, 2022.

GAMERO CASADO, E. «El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público». En: GAMERO CASADO, E. (dir.). *La Potestad Administrativa: concepto y alcan-*

ce práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

GARNICA CRUZ, A.; LOZANO ENGUITA, I.; RECIO SAENZ DE GUINOVA, J. M. «Formación y aprendizaje ante los nuevos retos de la Administración pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 17 (2019), pp. 8-23.

GOBIERNO VASCO: Plan de Empleo de la Administración General del País Vasco, 2016.

GOERLICH PESET, J. M. «Decisiones administrativas automatizadas en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador». *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, n.º 2 (2), (2021), pp. 22-42. <<https://doi.org/10.20318/labos.2021.6215>>

GORRITI BONTIGUI, M. «Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI». En: RAMÍO, C. (dir.). *Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP, 2021.

GORRITI BONTIGUI, M. «Gestión Planificada de Vacantes: retos en Organización y Recursos Humanos». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º extra 5 (2019). (Ejemplar dedicado a: *La necesaria innovación en el empleo público local*).

GORRITI BONTIGUI, M. «Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 11 (2016), pp. 94-111.

GORRITI BONTIGUI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal». *Revista Vasca de Gestión de Personas*, n.º 4 (2013).

HUERGO LORA, A. «Una aproximación a los algoritmos desde el derecho administrativo». En: HUERGO LORA, A. (ed.). *La regulación de los algoritmos*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters, 2020.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El fracaso del empleo público como institución», *La mirada institucional* (24 de octubre de 2022). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2022/10/24/el-fracaso-del-empleo-publico-como-institucion/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Empleo público 2020-2030 (y II): líneas de trabajo y esbozo de propuestas». *La mirada institucional* (20 de abril de 2020). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2020/04/20/empleo-publico-2020-2030-y-ii-lineas-de-trabajo-y-esbozo-de-propuestas/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La selección de empleados públicos: esbozo de ideas para un (necesario) debate [1]», *La Mirada institucional* (10 de julio de 2018). <<https://rafaeljimenezasensio.com/2018/07/10/la-seleccion-de-empleados-publicos-esbozo-de-ideas-para-un-necesario-debate-1/>>.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «“Repensar” la selección de empleados públicos. Momento actual y retos de futuro». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º extra 2 (2018b).

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La formación de los empleados públicos tras el EBEP ¿cambio de paradigma?». *RVAP* (2010), pp. 87-88.

KWON, O; LEE, N.; SHIN, B. «Data quality management, data usage experience and acquisition intention of big data analytics». *International journal of information management*, n.º 34 (3), (2014), pp. 387-394. <<https://doi.org/10.1016/j.ijin-fomgt.2014.02.002>>

LÓPEZ RODRÍGUEZ, A. A.; GONZÁLEZ GÓMEZ, A. «IV Revolución industrial y mercado laboral en España: un escenario post covid-19». *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n.º 20 (1), (2021). <<https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7611>>.

MAPELLI MARCHENA, C. «La visión comparada: nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º extra 2 (2018).

MARCET, X. «El cambio no es la tecnología» (31 de marzo de 2019). <www.xavier-marcet.com>.

MARTÍN DELGADO, I. «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada». *Revista de administración pública*, 180 (2009), pp. 353-386.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. «Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual». *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, 14 (2007), pp. 79-100.

MARTÍNEZ MARÍN, J. «Tendencias en formación y aprendizaje en la Administración pública tras la pandemia». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 19 (2000), pp. 64-79.

MAURI MAJÒS, J. «Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local». *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 2 (2003).

MHFP. *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura en 2031*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021. <<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/rcp/estudios-de-envejecimiento-de-las-plantillas-en-las-administraciones-p-blicas.html>>.

MIR i BAGÓ, J. L'organització política i institucional de l'Administració local a la Catalunya rural. *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 13 (1991).

MORENO, L.; JIMÉNEZ, R. *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*. Madrid: Catarata, 2018.

MOREU CARBONELL, E. «El impacto de las situaciones de excepción en el empleo público». *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 61 (2022).

NEDELKOSKA, L.; QUINTINO, G. «Automation, skills use and training». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Paris: OECD Publishing), n.º 202 (2018).

OECD. «The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector», *OECD Working Papers on Public Governance* (Paris: OECD Publishing), n.º 45 (2021). <<https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>>.

OECD: «The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government». *OECD Public Governance Policy Papers* (Paris: OECD Publishing), n.º 02 (2020). <<https://dx.doi.org/10.1787/f64fed2a-en>>

OLIVARES OLIVARES, Bernardo D. «Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria». *Crónica Tributaria*, n.º 174 (2020), pp. 89-111.

OTI. *Strategic Plan 2022*. New York City Office of Technology & Innovation. (Octubre de 2022) <<https://www.nyc.gov/assets/oti/downloads/pdf/about/strategic-plan-2022.pdf>>.

PLATAS RUIZ, V. «Digitalización de la gestión de personas». *Oikonomics*, n.º 8 (2017).

PONCE SOLÉ, J. «Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento debido tecnológico». *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50 (2019).

PRATS i CATALÀ, J. «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas». *Documentación Administrativa*, n.º 210-211 (1987).

RAMIÓ, C. *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata, 2019.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*. Barcelona: Tibidabo, 2018.

RASTROLLO SUÁREZ, J. J. «La integración del teletrabajo en la organización administrativa». *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 59 (2022).

RASTROLLO SUÁREZ, J. J. «Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración Autonómica. Análisis jurídico-administrativo». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 18 (2022b), pp. 236-252. <<https://doi.org/10.24965/real.11072>>.

ROGGE, N.; AGASISTI, T.; DE WITTE, K. «Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency: The state-of-the-art». *Public Policy and Administration*, n.º 32 (4), (2017).

- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública* (13.ª ed.). Madrid: Tecnos, 2020.
- SANDEL, M. J. *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Madrid: Debate, 2020.
- SCHWAB, K. *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate, 2016.
- SGAD. *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. IRIA 2020*. Secretaría General de Administración Digital (SGAD), 2021.
- TODOLÍ SIGNES, A. «Retos legales del uso del big data en la selección de sujetos a investigar por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social». *Revista Galega de Administración Pública* (REGAP), n.º 59 (2020), pp. 79-102.
- VAN DE MEULEN, R. «5 Levels of Digital Government Maturity». Gartner (6 de noviembre de 2017). <<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity>>.
- VÁZQUEZ, R. M. «La formación de los empleados públicos desde el punto de vista jurídico y organizacional». *RVAP*, n.º 108 (2017).
- WELBY, B.; TAN, E. «Designing and delivering public services in the digital age». *OECD Going Digital Toolkit Notes* (Paris: OECD Publishing), n.º 22 (2022). <<https://doi.org/10.1787/e056ef99-en>>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Future of Jobs Report 2020*, 2020. <http://www3.weforum.org/docs/wef_future_of_jobs_2020.pdf>.

El autor

Ramon Galindo Caldés es profesor agregado de Derecho Administrativo en la Universidad Oberta de Catalunya. Doctor en Derecho (UB), Máster en Gestión Pública (UAB-UPF-ESADE) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad del País Vasco). Premio CEMCI de Investigación científica avanzada de la administración y gobierno local (2013). Autor de diversas publicaciones sobre derecho local (incluidas tres monografías), función pública, transformación digital o cooperación interadministrativa, entre otras.



cemical

consorci d'estudis,
mediació i conciliació
a l'administració local

cemical.diba.cat

ISBN 978-84-19091-82-6



El CEMICAL, constituido por la Diputación de Barcelona, la Federación de Municipios de Cataluña, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, la Federación de Servicios Públicos de la UGT de Cataluña y la Federación de Servicios Públicos de CC.OO., tiene dos objetivos: promocionar el progreso de las relaciones entre los representantes de las entidades locales y el personal a su servicio, y favorecer la resolución de los conflictos laborales. Con la colección Estudios de Relaciones Laborales, el consorcio se propone facilitar el diálogo social, mediante la reflexión y el debate, y abordar cuestiones objeto de discusión en las mesas de negociación.

La transformación digital que está experimentando el sector público también afecta a sus recursos humanos, inmersos en problemas estructurales, como la temporalidad o el relevo generacional. Es necesario repensar, de manera estratégica, las políticas de personal y planificar quiénes serán los empleados públicos en una Administración digital. Con este libro se pretende hacer reflexionar sobre algunos elementos que toda Administración local deberá tener en cuenta para adaptar su organización y sus recursos humanos, como el uso de los datos, la planificación, la selección y la retención de nuevos empleados públicos o el aprendizaje.

- 1** La carrera administrativa: nuevas perspectivas
- 2** La conciliación de la vida laboral y familiar del personal al servicio de las entidades locales
- 3** El acoso moral: incidencia en el sector público
- 4** El personal directivo en la Administración local
- 5** El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público
- 6** Los órganos de representación del personal funcionario: delegados y juntas de personal. Una visión crítica
- 7** El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento
- 8** Aplicación del principio de no discriminación al personal temporal al servicio de la Administración pública
- 9** La reducción de la jornada y la excedencia por cuidado de hijos o familiares en las administraciones públicas
- 10** La discapacidad y el empleo en las administraciones públicas
- 11** La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales
- 12** Transparencia y Función Pública
- 13** Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. El impacto de la jurisprudencia del TJUE (2016-2020)
- 14** Libertad sindical y negociación colectiva. Peculiaridades de su ejercicio en el estatuto del personal funcionario
- 15** Garantía del principio de igualdad en el empleo público local: planes de igualdad
- 16** Transformación digital local y función pública: aspectos organizativos