

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA SOBRE LOS RETOS DEL EMPLEO PÚBLICO

Clara Isabel Velasco Rico*

1 Soplan vientos de cambio para la función pública

El monográfico de la *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 65) que sigue a esta breve introducción aborda, desde diferentes prismas, uno de los temas centrales de la discusión académica y política actuales en materia de Administración pública tanto en Cataluña como en el Estado. Nos referimos al debate sobre la reforma del empleo público, cuestión ampliamente debatida en los últimos tiempos, justo cuando se cumplen siete años de la aprobación del 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 (TREBEP), y quince años de la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, ya derogada. Como manifiesta la contribución referida al Reino Unido, otros países de nuestro entorno también están inmersos en procesos de reflexión y de cambios normativos.

La gestión de la pandemia y de la pospandemia ha puesto de manifiesto o ha hecho aflorar determinadas carencias, algunas históricas, en el funcionamiento de las Administraciones públicas relacionadas con el personal a su servicio. Hay que tener en cuenta estas deficiencias para garantizar una gestión de los servicios públicos en armonía con los principios constitucionales y legales que la inspiran.

Los temas que preocupan en la actualidad a los responsables de diseñar las políticas públicas en esta materia creemos que pivotan básicamente sobre cuatro puntos.

En primer lugar, sobre el sistema de acceso a la función pública y sobre los perfiles profesionales que necesita reclutar la Administración pública del siglo XXI, también en relación con el llamado “personal directivo”.

En segundo lugar, y en conexión con lo que acabamos de apuntar, la gestión de varios servicios públicos, absolutamente colapsados, durante la pandemia de la COVID-19 ha generado dudas sobre la capacitación digital de los trabajadores públicos, y se han alzado voces que abogan por su mejora en una era de cambios tecnológicos vertiginosos (uso de algoritmos, de sistemas de inteligencia artificial y de una amplia diversidad de herramientas que configuran la denominada “administración digital”) que afectan de lleno a la actividad de las Administraciones públicas.

En tercer lugar, en los últimos años se ha enfatizado la necesidad de estabilizar a una masa de servidores públicos en situación de interinato y, a la vez, arbitrar procedimientos que equilibren los derechos e intereses de este colectivo con el respeto debido a los principios que tienen que regir el acceso a la función pública (igualdad de oportunidades, mérito, capacidad y objetividad en el proceso de selección), con el fin de cumplir con las directrices de la UE en la materia.

* Clara Isabel Velasco Rico, profesora agregada Serra Húnter de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra y secretaria del Comité Editorial de la *Revista Catalana de Dret Públic*. clara.velasco@upf.edu.

Por último, se ha puesto el acento –incluso en prensa no especializada– en la dificultad de encontrar funcionarios y personal laboral, sobre todo por parte de los entes territoriales locales en zonas de baja densidad poblacional o en riesgo de despoblamiento, para cubrir determinados lugares especialmente cualificados, y en cómo eso altera el funcionamiento normal de las Administraciones.

Estos cuatro puntos se superponen en la práctica y generan dinámicas verdaderamente complejas de resolver. Con todo, las contribuciones que contiene el monográfico sobre los retos del empleo público ofrecen propuestas valiosas e interesantes para afrontarlas.

2 Acceso a la función pública, reducción de la temporalidad y diseño de las oposiciones

Actualmente, está en proceso de revisión el sistema de acceso a la función pública, tradicionalmente sostenido sobre el pilar de los procesos de oposiciones. Hay que recordar que el sistema de acceso a la función pública a través de oposiciones entronca directamente con el modelo de administración burocrática weberiana, donde los servidores públicos, en un entorno estable, desarrollan tareas repetitivas condicionadas por un procedimiento preestablecido. En este modelo los funcionarios se seleccionan por sus conocimientos y por su calificación técnica especializada, demostrada por los candidatos mediante exámenes y/o certificadores acreditativos.

Justamente, una de las alteraciones que ha sufrido el sistema actual de acceso a la función pública es que lo que tenía que ser el procedimiento ordinario –la oposición– ha pasado casi a ser la vía excepcional para acceder a la misma. El mantenimiento de un alto índice de temporalidad –artificial, en el sentido de que ha sido una situación creada por decisiones políticas– en la función pública ha desembocado en que, en multitud de ocasiones, los procedimientos de selección y acceso no se han ajustado a los procedimientos ordinarios –concurso o concurso-oposición libres– para alcanzar la condición de funcionario o la categoría de contratado laboral fijo. Ello ha comportado duras críticas doctrinales y, en parte, sindicales, dado que los procedimientos alternativos utilizados no garantizarían de forma suficiente los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. Igualmente, el hecho de que, en muchas ocasiones, en amplios sectores, se hayan utilizado concursos-oposición para acceder a la función pública y promocionar en ella también ha comportado reproches doctrinales, ya que el mérito que más se acostumbra a puntuar es la antigüedad en el servicio.

Los amplios y recientes procesos de estabilización del personal interino y la normativa que los ampara tampoco han escapado de estas críticas. Solo hay que ver las contundentes opiniones expresadas por algunos sectores doctrinales sobre la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el ámbito público. Con todo, en teoría, en la mencionada Ley, de acuerdo con la interpretación que ha hecho la Secretaría de Estado de Función Pública, se diseña un proceso abierto para acceder a la función pública (tanto si se utiliza el concurso-oposición como si se utiliza el concurso de méritos), ya que permite que cualquier ciudadano –haya prestado o no servicios en la Administración convocante o los haya prestado en otra administración– pueda concurrir. En la práctica, no obstante, por varios condicionantes, las opciones reales de tener éxitos de los candidatos ajenos a la Administración convocante pueden resultar ser ínfimas.

Otras críticas al sistema de oposiciones tradicionales ponen el foco en el tipo de contenido y conocimiento, puramente memorístico y normativo, que se exige a los candidatos, que no permite evaluar de manera correcta o adecuada las habilidades y competencias exigidas por el lugar que se pretende ocupar. En este contexto se están explorando vías alternativas para dar publicidad y difundir los procesos de captación de profesionales y para diseñar las oposiciones a partir de procesos ágiles y transparentes que tengan en cuenta los métodos más adecuados para evaluar estas *soft skills* en el ámbito de la función pública. Sus propuestas –totalmente compatibles con la letra y el espíritu de la ley– podrían ser un elemento para revitalizar los principios que deben regir la selección del personal al servicio de las Administraciones públicas.

3 Nuevos perfiles y más formación en las administraciones públicas digitales del siglo XXI

Además, estos nuevos diseños de los procesos de oposiciones que se proponen también tendrían que permitir a las Administraciones captar perfiles que a menudo cuesta que muestren interés por trabajar en el sector público. Nos referimos a todos los profesionales relacionados con las tecnologías disruptivas que actualmente empiezan a utilizar las Administraciones públicas (*big data*, algoritmos, sistemas de inteligencia artificial,

cadenas de bloques, etc.). En nuestra opinión, es urgente repensar los procesos de selección para el empleo público en tanto que, como ya se ha dicho, por la configuración y por el contenido de los temarios, los procesos actuales no se consideran apropiados para seleccionar unos perfiles profesionales que se han vuelto ya absolutamente imprescindibles. La Administración necesita personal experto para desarrollar, gestionar y controlar los usos y las herramientas de inteligencia artificial y de *software* inteligente. También está falta de empleados formados en el análisis de datos, de ingenieros de *software*, de programadores, de matemáticos, de físicos y de un largo etcétera de perfiles profesionales cuya captación, hasta ahora, no ha sido prioritaria por parte del sector público. Además, se tendría que pensar en un rediseño atractivo de la carrera profesional en el ámbito público para poder atraer a este tipo de personal y para garantizar la motivación de los trabajadores que ya prestan servicios. Quizás la Administración no puede competir en remuneración con el sector privado en según qué ámbitos, pero sí puede diseñar y ofrecer otros alicientes.

Por otra parte, habría que adoptar medidas que garanticen una correcta formación del personal al servicio de las Administraciones públicas sobre las tecnologías disruptivas y que los capacitara en el uso de las nuevas herramientas de la administración digital, a fin de que este colectivo tenga presentes qué implicaciones y qué riesgos comportan respecto de los derechos de los ciudadanos.

Esta necesidad de encontrar nuevos perfiles profesionales para las Administraciones convive con una carencia histórica que todavía no se ha resuelto de forma satisfactoria ni en el ámbito del Estado ni en el autonómico. Nos referimos a la figura de los directivos públicos profesionales, que no acaba de desplegarse ni normalizarse en el conjunto del engranaje administrativo a pesar de los posibles efectos positivos que tendría en el funcionamiento del sistema. Recordamos que el legislador básico estatal deja a criterio de la potestad de autoorganización de cada administración pública la delimitación del alcance de la dirección pública, determinando qué puestos de trabajo son considerados de dirección y qué competencias, aptitudes y habilidades deberían tener las personas que los ocupan. Uno de los problemas principales de esta figura y que impide su consolidación pacífica reside en que el criterio exigido legalmente de la “idoneidad” (art. 13 TREBEP) –para el desarrollo de las funciones que se le encarguen– ha sido interpretado por los responsables políticos de la selección como sinónimo de afinidad política, lo que ha provocado múltiples disfunciones y desconfianza hacia la figura.

4 Una regulación del empleo público que se adapte a las necesidades de administraciones públicas diversas

Finalmente, las preocupaciones actuales en materia de empleo público pasan también por la necesidad de establecer una regulación que sea suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de administraciones de diferentes tamaños y que desplieguen sus competencias en territorios con situaciones socioeconómicas muy diversas.

Un problema que se arrastra desde hace décadas es la incapacidad o la imposibilidad material de los municipios de menor población para prestar los servicios públicos obligatorios y para gestionar de manera eficaz la Administración municipal. Este problema se ha resuelto tradicionalmente recurriendo a fórmulas de prestación de servicios consorciadas o mancomunadas. Sin embargo, un ámbito de esta problemática tiene que ver también con las dificultades para captar y fijar empleados públicos en estos territorios, que a menudo están despoblados o en riesgo de despoblación. La regulación actual no está pensada para diseñar alternativas que faciliten la superación de esta situación –ni permite hacerlo–, y tampoco lo está la normativa relativa a los funcionarios locales con habilitación nacional y a sus procesos de selección.

Solo hay que leer la prensa¹ para comprobar con preocupación que, en Cataluña, de los 1.520 puestos de secretarios, interventores o tesoreros, solo un 39 % está cubierto. El resto de plazas se cubren con funcionarios no habilitados o con nombramientos “accidentales” y con personal interino. Los factores que han contribuido a generar esta situación se pueden situar en dos planos diferentes.

¹ Cedó, Fede. (2022, 11 de noviembre). [Parálisis en los ayuntamientos catalanes por la falta de funcionarios habilitados](#). *La Vanguardia*.

En primer lugar, no se puede dudar de que esta situación es parcialmente el resultado de la decisión de centralizar, en Madrid, en manos del Ministerio de Administraciones Públicas, el proceso de selección de los aspirantes a los cuerpos de funcionarios con habilitación nacional desde el año 2013. Por una parte, el Ministerio no está abriendo las convocatorias al ritmo necesario para paliar la falta de estos empleados públicos en gran parte del territorio, profesionales sin los que la gestión de la Administración local se paraliza. Por otra parte, el hecho de tener que desplazarse a Madrid para superar las oposiciones es un factor que puede inhibir el interés de los potenciales candidatos catalanes.

En segundo lugar, esta situación también se explica por las dificultades en ofrecer sueldos atractivos y carreras profesionales adecuadas por parte de los pequeños municipios, que no puedan competir ni en sueldos ni en otras ventajas con los atractivos de las grandes ciudades o de otras Administraciones locales con muchos más recursos.

Cualquier plan de reforma del empleo público que se quiera emprender debería tener en cuenta como mínimo los retos que se acaban de apuntar, puesto que no se puede olvidar que el buen funcionamiento de las Administraciones públicas depende en gran medida de los profesionales que prestan servicio en ellas.