

NÚMERO MONOGRÁFICO:

La necesaria transformación de la selección,
la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI

Coordinadora: Isabel María Belmonte Martínez

Artículos / Articles

La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI <i>The strategic planning of human resources in the Spanish Public Administrations of the 21st century</i> GORRITI BONTIGUI, MIKEL	10-32
El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana <i>Workplace learning and knowledge management in the Catalan public administration</i> MURILLO-PEDROSA, LOURDES	33-45
Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las administraciones públicas del siglo XXI <i>Changes and trends in training and learning in public administrations in the 21st century</i> BELMONTE MARTÍNEZ, ISABEL MARÍA	46-70
Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local <i>Innovation in the selection of public employees at the local level</i> GIL BLÁZQUEZ, ÁNGEL	71-94
Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya y su implementación <i>Current challenges for learning and knowledge management in public administrations. Case study of the Learning and Development Model (MAD) of School of Public Administration of Catalonia and its implementation</i> MARTÍNEZ-SIMÓN, SÍLVIA	95-120
El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia <i>The new skills for civil servants. From ethical duties to critical factors for effectiveness</i> CABRERA-DOMÍNGUEZ, JOSÉ MARÍA	121-138
La figura del directivo público profesional y su labor en la nueva gestión pública <i>Figure of senior executive and its labor in new public management</i> MARTÍN CASTAÑO, RODRIGO	139-150



da

Número **13**
Nueva época
Diciembre, **2024**

Documentación Administrativa

NÚMERO MONOGRÁFICO:

La necesaria transformación de la selección,
la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI

Coordinadora: Isabel María Belmonte Martínez



DOI: <https://doi.org/10.24965/da.13.2024>
www.inap.es
<https://documentacionadministrativa.inap.es>

Director del INAP: Manuel Pastor Sainz-Pardo

Editor jefe: Ricardo Rivero Ortega
(Universidad de Salamanca)

Coordinación: Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 13 20
correo electrónico: da@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8983
NIPO: 231-24-001-4
Depósito legal: M-581-1958

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

COMITÉ EDITORIAL

Editor jefe

Ricardo Rivero Ortega, Universidad de Salamanca (España).

Secretario

Juan José Rastrollo Suárez, Universidad de Salamanca (España).

Secretario de gestión editorial

Miguel Eiros Bachiller, Universidad de Salamanca (España).

Vocales

María Esther del Campo García, Universidad Complutense de Madrid (España).

José Ramón Chaves García, Tribunal Superior de Justicia de Asturias (España).

María Jesús Gallardo Castillo, Universidad de Jaén (España).

Rafael Jiménez Asensio, Consultor de Administraciones públicas (España).

Carles Ramió Matas, Universidad Pompeu Fabra (España).

Mercedes Fuertes López González, Universidad de León (España).

Helena Villarejo Galende, Universidad de Valladolid (España).

Santiago Bello Paredes, Universidad de Burgos (España).

Javier Pinazo Hernandis, Universidad Cardenal Herrera CEU (España).

COMITÉ ASESOR

María Josefa Cantero Martínez, Universidad de Castilla-La Mancha (España).

José María de Luxán Meléndez, Universidad Complutense de Madrid (España).

María Luz Rodríguez Fernández, Universidad de Castilla-La Mancha (España).

Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).

EDITOR TÉCNICO

Roberto Tomé, INAP (España).



La revista *Documentación Administrativa* es, dentro de las publicaciones periódicas de la especialidad, una referencia insoslayable en la construcción doctrinal del derecho administrativo y de la ciencia de la Administración españolas. Nacida en 1958, acumula ya más de medio siglo de vida en el que su principal signo de identidad ha consistido en ser una publicación volcada a la reflexión, desde el derecho y las ciencias de la Administración, sobre la reforma administrativa, la organización administrativa y la función pública. En 2020 se inicia una nueva época, orientada al tratamiento del régimen jurídico y las cuestiones del personal al servicio del Estado. La contribución proyectada es ofrecer reflexiones sobre el presente y el futuro del empleo público, institución clave de la buena Administración. Al fin, las personas somos responsables del correcto cumplimiento de los cometidos en las organizaciones, de manera que cada uno de los elementos del estatuto de los servidores públicos importa a la ciudadanía. *Documentación Administrativa* está sujeta a la licencia de reconocimiento de Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), que permite a terceros compartir el contenido y remezclar, adaptar y crear a partir del mismo y en cualquier medio o formato siempre que se cite a su creador original y únicamente con fines no comerciales.

Sumario

Table of contents

Presentación / Presentation

Presentación

Introduction

RIVERO ORTEGA, RICARDO / RASTROLLO SUÁREZ, JUAN JOSÉ	6
--	---

Introducción / Introduction

La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI

The necessary transformation of selection, training and talent management in the public administrations of the 21st century

BELMONTE MARTÍNEZ, ISABEL MARÍA	8
---------------------------------------	---

Artículos / Articles

La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI

The strategic planning of human resources in the Spanish Public Administrations of the 21st century

GORRITI BONTIGUI, MIKEL	10
-------------------------------	----

El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana

Workplace learning and knowledge management in the Catalan public administration

MURILLO-PEDROSA, LOURDES	33
--------------------------------	----

Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XXI

Changes and trends in training and learning in public administrations in the 21st century

BELMONTE MARTÍNEZ, ISABEL MARÍA	46
---------------------------------------	----

Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local

Innovation in the selection of public employees at the local level

GIL BLÁZQUEZ, ÁNGEL	71
---------------------------	----

Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Publica de Catalunya y su implementación	
<i>Current challenges for learning and knowledge management in public administrations. Case study of the Learning and Development Model (MAD) of School of Public Administration of Catalonia and its implementation</i>	
MARTÍNEZ-SIMÓN, SÍLVIA	95
El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia	
<i>The new skills for civil servants. From ethical duties to critical factors for effectiveness</i>	
CABRERA-DOMÍNGUEZ, JOSÉ MARÍA	121
La figura del directivo público profesional y su labor en la nueva gestión pública	
<i>Figure of senior executive and its labor in new public management</i>	
MARTÍN CASTAÑO, RODRIGO	139

Crónicas / Chronicles

Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre empleo público más significativa del segundo período del año 2024	
<i>Summary of the cassation jurisprudence on public employment with higher significance in the second period of the year 2024</i>	
CHAVES GARCÍA, JOSÉ RAMÓN / RASTROLLO SUÁREZ, JUAN JOSÉ	151

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
 Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
 en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: PRESENTACIÓN
 Recibido: 16-12-2024
 Aceptado: 16-12-2024
 Publicado: 14-01-2025
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11491>
 Páginas: 6-7

Referencia: Rivero Ortega, R. y Rastrollo Suárez, J. J. (2024). Presentación. *Documentación Administrativa*, 13, 6-7.
<https://doi.org/10.24965/da.11491>

Presentación

Introduction

Rivero Ortega, Ricardo

Universidad de Salamanca. Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>
ricriv@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo y exrector de la Universidad de Salamanca. Doctor en Derecho con premio extraordinario de doctorado. Director del Grupo de Investigación en Reforma y Modernización de las Administraciones Públicas. Profesor en las universidades de París X, James Madison (Virginia), La Plata (Argentina) y Javeriana de Bogotá. Autor de veinte libros y doscientos trabajos publicados en revistas y obras de derecho público. Director de cuarenta tesis doctorales. Entre otros, coautor de la monografía *Innovación en los gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un escenario de crisis* (INAP, 2014). Autor de los libros *La necesaria innovación en las instituciones administrativas* (INAP, 2013), y *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad* (Iustel, 2020).

Rastrollo Suárez, Juan José

Universidad de Salamanca. Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0521-1045>
rastrollo@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Universidad de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. Doctor Europeus en Derecho y premio extraordinario de Grado y Doctorado. Secretario de la revista *Documentación Administrativa*, del Instituto Nacional de Administración Pública y subdirector del Centro de Investigación para la Gobernanza Global. Director del Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca.

Gracias al Instituto Nacional de Administración Pública y su excelente trabajo de edición ve la luz un nuevo número de *Documentación Administrativa*. En este caso, también debo agradecer la esforzada labor realizada por Isabel Belmonte Martínez, quien ha coordinado el presente volumen, dedicado a «La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI».

Por supuesto, una vez más, los protagonistas de la revista son los autores y autoras de los trabajos publicados, que han superado un exigente proceso de revisión, recomendaciones de evaluadores anónimos (también gracias a ellas y ellos) y cambios para intensificar la profundidad del análisis: la propia Isabel Belmonte, con su análisis del aprendizaje para la gestión del cambio; Ángel Gil-Blázquez, con un estudio sobre innovación en selección de personal; Mikel Gorriti, comentando la planificación estratégica de recursos humanos; Lourdes Murillo-Pedrosa, proponiendo el aprendizaje en el puesto de trabajo; José Cabrera

Domínguez, con su reflexión en torno el nuevo régimen de habilidades del empleo público; Rodrigo Martín Castaño, con una aportación dedicada al directivo público profesional, y Silvia Martínez Simón, con su estudio sobre la gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Completa el número el análisis jurisprudencial, respecto al que queremos agradecer la permanente disposición del magistrado y doctor José Ramón Chaves.

El derecho de la función pública recibe en este número, una vez más, un énfasis predominante. Esto es así porque nos parece muy importante reivindicar el factor humano, el trabajo de las mujeres y hombres en la Administración. En el futuro, *Documentación Administrativa* pretende seguir ofreciéndose como un espacio para el debate científico y la participación de profesionales interesados en las reformas de la Administración pública y sus agentes. Además de las cuestiones sobre empleo público, se publicarán artículos sobre temas organizativos, procedimentales y todos los concernientes al ámbito interno del aparato de realización de los fines estatales. Esta especialización cubre un conjunto de cuestiones menos atendido por otras publicaciones académicas y se alinea con las prioridades de investigación del INAP (modelo funcional de recursos humanos, gestión basada en competencias, Administración abierta, planificación estratégica, gestión del conocimiento y cooperación e innovación pública).

Documentación Administrativa seguirá pendiente del devenir y las innovaciones, en España y otros países. El año 2025 nos mostrará el alcance de la reforma que resulte tras la creación de DOGE (el Departamento de Eficiencia Gubernamental de Estados Unidos). De momento, los mensajes de los dos empresarios encargados de acometer ese proceso –Elon Musk y Vivek Ramaswamy– anticipan propuestas disruptivas y preocupantes, con riesgo de regresión al siglo XIX de las cesantías, el sistema de botín y la potencial represión de quienes desarrollen su trabajo con profesionalidad e independencia. Frente a tales tendencias, la institucionalidad española, dadas sus capacidades y principios, debe mostrar su fortaleza y legitimarse como alternativa democrática preferible.

Así, nuestro modelo de Administración pública objetiva, abierta y protectora de los intereses generales merece ser reivindicado, al igual que reconocido el trabajo de cada persona que sirve a los demás en el empleo público, sin sesgos ni conflictos de intereses. El Estado social y democrático de derecho también depende de este factor, cuya esencia es la incorporación de quienes acreditan mayor vocación de servicio público por sus méritos y capacidades, su afán de mejora a través de la formación que ofrece el INAP y su respeto escrupuloso de las normas que garantizan el bienestar de la gente.

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024

Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: INTRODUCCIÓN

Recibido: 12-12-2024

Aceptado: 16-12-2024

Publicado: 14-01-2025

ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11488>

Páginas: 8-9

Referencia: Belmonte Martínez, I. M. (2024). La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, 13, 8-9. <https://doi.org/10.24965/da.11488>

La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI

The necessary transformation of selection, training and talent management in the public administrations of the 21st century

Belmonte Martínez, Isabel María

Parque Móvil Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (España – Spain)
isabelm.belmonte@carm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia, diplomada en Fiscalidad Local y experta universitaria en Gestión Municipal y Administración Electrónica, ambas por UNED. Titulación oficial en Gestor de EFQM. Máster en Enseñanzas Aplicadas para la Gestión de las Administraciones Públicas por ENAE y máster de Dirección de Recursos Humanos por el INAP. *Community manager* de la Comunidad de Formación de INAP Social. Ponente y panelista habitual en congresos EDO, CNIS, Novagob, Foro Talento Público, Cumbre Europea de Interoperabilidad, entre otros. Miembro de la Asociación de Mujeres en el Sector Público y de la Asociación de Dirección Pública Profesional. Premio Nacional a Innovadora Pública del Año en el XI Congreso CNIS 2021 y candidata en 2022 al Premio Novagob Excelencia a la Mujer Destacada del Sector Público.

En un mundo cada vez más dinámico y complejo, las Administraciones públicas se enfrentan al enorme desafío de adaptarse a los cambios vertiginosos y a las nuevas demandas de la ciudadanía. Para garantizar una gestión eficiente y eficaz de los servicios públicos, resulta imprescindible repensar la forma en que seleccionamos, formamos y gestionamos el talento dentro de nuestras organizaciones.

Nuestro especial monográfico se adentra en esta necesidad apremiante de transformación, explorando los desafíos y oportunidades que se presentan en el ámbito de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI. También se analizan los cambios necesarios para construir una Administración pública más transparente, participativa y centrada en el ciudadano, en línea con el *Documento consenso por una Administración abierta*.

¿Por qué es necesaria esta transformación? Las Administraciones públicas se enfrentan a retos sin precedentes: una ciudadanía cada vez más exigente, la necesidad de adaptarse a un entorno digital en constante evolución, la escasez de ciertos perfiles profesionales y el envejecimiento de las plantillas. La inacción ante estos desafíos puede tener consecuencias graves, como la pérdida de confianza ciudadana, la ineficiencia en la prestación de servicios públicos y la dificultad para atraer y retener el talento.

¿Qué implica esta transformación? Implica un cambio de paradigma en la gestión de personas, que pasa por:

- La innovación en los procesos de selección: adoptar nuevas metodologías para identificar y atraer a los mejores profesionales, valorando competencias, como la creatividad, la capacidad de adaptación y el trabajo en equipo.
- La formación continua y el aprendizaje: invertir en el desarrollo de las competencias del personal empleado público, promoviendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida y facilitando el acceso a nuevas tecnologías y herramientas.

- La gestión del conocimiento: fomentar una cultura de colaboración y compartir conocimiento, aprovechando las experiencias y conocimientos de todo el personal empleado público.
- El liderazgo transformador: desarrollar líderes capaces de inspirar a sus equipos, impulsar el cambio y crear una visión compartida del futuro.
- La alineación con los valores de la Administración abierta: garantizar la transparencia, la participación ciudadana y la eficiencia en todos los procesos.

¿Por qué este especial? A través de una serie de artículos especializados y de la mano de expertos profesionales analizaremos las tendencias y desafíos que están moldeando el futuro de la gestión de personas en el sector público.

En particular, los artículos que componen este especial abordarán temas de gran relevancia, como:

- La transformación de la formación y el aprendizaje: analizaremos cómo las nuevas tecnologías y metodologías están revolucionando la forma en que se capacita al personal empleado público, poniendo énfasis en el aprendizaje continuo y su papel estratégico y de motor del cambio en el contexto actual.
- El nuevo régimen de habilidades: exploraremos las habilidades y competencias que el personal empleado público necesita desarrollar para afrontar los retos del futuro, así como las implicaciones de este nuevo perfil profesional para los procesos de selección y desarrollo.
- La innovación en la selección: presentaremos nuevas herramientas y metodologías para identificar y atraer el talento necesario para impulsar la innovación y la mejora continua en la Administración pública.
- La planificación estratégica de recursos humanos: analizaremos la importancia de contar con una planificación estratégica que permita anticipar las necesidades futuras de personal y diseñar políticas de gestión del talento a largo plazo.
- El directivo público profesional: exploraremos el papel de los directivos públicos en la nueva gestión, así como las competencias y habilidades necesarias para liderar equipos y organizaciones en un entorno cambiante.
- El aprendizaje y la gestión del conocimiento: analizaremos la importancia de fomentar una cultura de aprendizaje y compartir conocimiento dentro de las Administraciones públicas, así como las herramientas y estrategias para lograrlo.
- El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana: presentaremos un estudio de caso sobre las experiencias y buenas prácticas en la Administración pública catalana.
- La jurisprudencia sobre empleo público: realizaremos una síntesis de la jurisprudencia más reciente en materia de empleo público, identificando las principales tendencias y desafíos legales.

A través de este especial monográfico, buscamos generar un espacio de reflexión y debate sobre la necesidad de transformar las prácticas de gestión de personas en las Administraciones públicas. También esperamos que los artículos que componen este monográfico resulten de gran utilidad para profesionales de los recursos humanos, responsables de políticas públicas y cualquier persona interesada en el futuro de la Administración pública.

Confiamos en que este especial contribuya a generar un debate constructivo sobre el futuro del sector público y a impulsar la transformación e implantación de medidas en pro de la construcción de una Administración pública más moderna, eficiente y al servicio de la ciudadanía, capaz de responder a los retos del siglo XXI.

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 14-08-2024
Modificado: 12-09-2024
Aceptado: 12-09-2024
Publicación anticipada: 28-11-2024
Publicado: 14-01-2025
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11429>
Páginas: 10-32

Referencia: Gorriti Bontigui, M. (2024). La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, 13, 10-32. <https://doi.org/10.24965/da.11429>

La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI

The strategic planning of human resources in the Spanish Public Administrations of the 21st century

Gorriti Bontigui, Mikel

Gobierno Vasco. Dirección de Función Pública. Exresponsable de Recursos Humanos (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5133-3456>
mgorriti2023@outlook.es

NOTA BIOGRÁFICA

Anterior responsable de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco. Doctor en Psicología del Trabajo y de las Organizaciones. Está especializado en materias relacionadas con la función pública desde la perspectiva de los recursos humanos, el diseño organizativo, el análisis de puestos de trabajo, la evaluación del desempeño, la selección y validación de procesos selectivos, la carrera, el liderazgo y la dirección pública profesional.

RESUMEN

Objetivos: este trabajo tiene como objetivo básico aportar una visión sistémica de la cada vez más necesaria planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas españolas. Y como objetivos específicos: definir, describir y justificar las herramientas necesarias para tal planificación. También justificar el orden de las intervenciones para obtener los datos necesarios para su análisis y validación. Por último, describir la necesaria evolución de los puestos de trabajo y su consiguiente gestión total del talento. **Metodología:** para todo ello utiliza una metodología depurada tras muchos años de intervenciones e investigación en Gobierno Vasco. **Resultados:** una planificación de recursos humanos en las Administraciones públicas consiste en determinar quiénes, cuántas, dónde y por qué personas empleadas públicas son necesarias para la eficacia pública fruto del análisis de la demanda ciudadana (estrategia). **Conclusiones:** organizar el empleo público en el siglo XXI exige una concepción flexible de las estructuras organizativas, superando la concepción estática de las relaciones de puestos de trabajo, la concepción monolítica de los cuerpos y entender el trabajo más por proyectos que por puestos. El escenario de vacantes por jubilaciones exige un rediseño organizativo basado en una gestión planificada de vacantes. La automatización de procesos estandarizados y cognitivos generará una complejidad flotante para quien la asuma. También la definición de perfiles estratégicos que deberán satisfacerla en escenarios inciertos.

PALABRAS CLAVE

Planificación; recursos humanos; análisis de puestos; evaluación del desempeño; selección; carrera; gestión planificada de vacantes.

ABSTRACT

Objectives: The basic objective of this work is to provide a systemic vision of the increasingly necessary planning of human resources in Spanish public administrations. And as specific **objectives:** to define, describe and justify the necessary tools for such planning. It also justifies the order of the interventions to obtain the necessary data for their analysis and validation. Finally, to describe the necessary evolution

of jobs and their consequent total talent management. **Methodology:** For all this, it uses a refined methodology after many years of interventions and research in the Basque Government. **Results:** A HR planning. HR in public administrations consists of determining who, how many, where and by which public employees are necessary for public effectiveness as a result of the analysis of citizen demand (strategy). **Conclusions:** Organising public employment in the twenty-first century requires a flexible conception of organisational structures, overcoming the static conception of RPTs, the monolithic conception of civil service bodies and understanding work more by projects than by positions. The scenario of vacancies due to retirements requires an organizational redesign based on planned vacancy management. The automation of standardized and cognitive processes will generate a floating complexity for those who assume it. Also the definition of strategic profiles that must satisfy it in uncertain scenarios.

KEYWORDS

Planning; human resources; job analysis; performance evaluation; selection; career; planned vacancy management.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ANÁLISIS DE LA DEMANDA CIUDADANA (ADC). A QUÉ NECESIDADES DEBE RESPONDERLAADMINISTRACIÓN. 2. ORGANIZACIÓN. CÓMOESTRUCTURARRESPONSABILIDADES DE SERVICIO PÚBLICO. 3. GESTIÓN PLANIFICADA DE VACANTES. REDISEÑO ORGANIZATIVO NECESARIO POR LAS VACANTES RESULTANTES DE JUBILACIONES. 4. AUTOMATIZACIÓN DE LAS TAREAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO Y AUTOMATIZACIÓN COGNITIVA. 5. ANÁLISIS DE PUESTOS DE TRABAJO. CÓMO HACEN LO QUE DEBEN DE HACER Y QUÉ SE NECESITA PARA ELLO. 5.1. CREACIÓN DEL INVENTARIO DE TAREAS. 5.2. IDENTIFICACIÓN DE TAREAS CRÍTICAS. 5.3. ANÁLISIS DE TAREAS (AT). 5.4. IDENTIFICACIÓN DEL PERFIL. 6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. LA CONSTATAción DE UN COMPROMISO DE EFICACIA. 6.1. COMPORTAMIENTOS LABORALES RELEVANTES (CLR'S). TAREAS. 6.2. CRITERIOS DE EJECUCIÓN. 6.3. INDICADORES. 6.4. PROCESO BÁSICO. 6.5. RECURSOS. 6.6. CONDICIONANTES PARA SU IMPLANTACIÓN. 7. FORMACIÓN. UN ESFUERZO AUTOGESTIONADO. 8. SELECCIÓN. QUIÉN PARA HACER QUÉ Y POR QUÉ. 8.1. EL MODELO SELECTIVO. 8.2. DISEÑO DEL PROCESO SELECTIVO BAJO EL MODELO DE PERFIL. 8.3. CRITERIOS DE ELECCIÓN DE PRUEBAS. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA Y SECUENCIAL. 8.4. APLAZAR EL DESEMPEÑO. 8.5. TEMARIOS. 8.6. MÉRITOS. CONCURSO. 8.7. TRIBUNAL. 8.8. CONTROLES POSTERIORES DEL PROCESO. 9. CARRERA. LA CARRERA HORIZONTAL DESDE LOS RECURSOS HUMANOS: EL JOB CRAFTING. 10. CRISIS DEL PUESTO DE TRABAJO. LA GESTIÓN TOTAL DEL TALENTO. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Este artículo es fruto de la experiencia de varios años en el diseño y práctica de distintos planes estratégicos de recursos humanos (PERRHH) concebidos y aplicados en el Gobierno Vasco (GV). De ella se concluyen algunos criterios y una secuencia inevitable de herramientas si tales planes quieren llevarse a cabo. Pero es verdad que este artículo debe tener en cuenta también lo expuesto en la Orden TDF/380/2024¹, de 26 de abril sobre planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado (AGE), ya que ella da naturaleza normativa y formal a cualquier PERRHH que tenga voluntad de ser llevado a la práctica en la AGE. Seguidamente se destacan de la citada orden los aspectos más relevantes a la hora de hacerla coherente con el conjunto de herramientas de las que trata el artículo.

Para el texto de la orden la PERRHH tiene naturaleza instrumental y tres verbos principales: planificar, ordenar y gestionar. Muy cercanos semánticamente. Cualquier planificación de recursos humanos en las Administraciones públicas (AA.PP.) se ocupa de establecer cuántos, quienes, cuándo, dónde y por qué los empleados públicos son necesarios para la eficacia pública. Al añadir el calificativo de estratégica a esta planificación básica, se habla de una meta diseñada, prevista y deseable («planificación anticipativa» dice la orden), para cuya consecución se establece una secuencia de pasos inteligentemente diseñados. La propia orden deja claro que el objetivo de los PERRHH es «la eficacia en la prestación de servicios, la eficiencia en la utilización de recursos mediante la dimensión adecuada de efectivos, su distribución, formación,

¹ Orden TDF/380/2024, de 26 de abril, sobre planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 105, pp. 48966-48972. <https://www.boe.es/eli/es/o/2024/04/26/tdf380>

promoción y movilidad». Al referirlo al Real Decreto 6/2023 de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, llama a estos instrumentos «conjunto sistémico». Es decir, los citados pasos inteligentes deben cumplir con la cualificada interdependencia de sus instrumentos, por lo que es inevitable su exposición según una secuencia necesaria. A ese orden obedecen los apartados del artículo.

1. ANÁLISIS DE LA DEMANDA CIUDADANA (ADC). A QUÉ NECESIDADES DEBE RESPONDER LA ADMINISTRACIÓN

El horizonte necesario al establecer una estrategia de RR. HH. en las AA. PP. es claramente la satisfacción de las necesidades legítimas de la ciudadanía como fin último de la eficacia pública, junto con la seguridad jurídica inherente a cualquier actuación pública. Por tanto, conocer la demanda pública es el primer paso de la secuencia comentada.

Durante los años 2019 y 2020, la Viceconsejería de Función Pública del Gobierno Vasco llevó a cabo el proyecto de ADC consultando a la ciudadanía (dos veces), a personas expertas y a agentes sociales. A continuación, y de modo esquemático, se citan los resultados que afectan directamente a los PERRHH:

- Es necesario y urgente evitar la descapitalización de la Administración como consecuencia de las jubilaciones. Gestión del conocimiento.
- Las personas expertas consultadas consideran necesario concebir la organización pública más como colectivos responsables de procesos que como titulares poseedores de puestos.
- Un nuevo modelo de carrera que fomente la empleabilidad de las personas facilitando los itinerarios autogestionados de carrera.
- La carrera horizontal como modelo de reconocimiento por desempeño constatado.
- Flexibilizar y relativizar vigentes aspectos formales (requisitos, pertenencia a cuerpos, etc.) y normativa, de manera que se pueda priorizar el contenido y el sentido por encima de formalidades que dejan fuera de la promoción a personas merecedoras de ella.
- La formación debe ser uno de los pilares básicos para satisfacer la demanda de la ciudadanía. Una gestión formativa permanente y generalizada a toda la Administración.
- Esto implica una concepción de la formación como una condición del desempeño eficaz y no como una actividad genéricamente beneficiosa para todo tipo de actividades del empleado/a público.
- Rediseñar los procesos de selección de acceso con una concepción no solo memorística o para una pretendida estabilidad sin comprobación de eficacia.
- También probar y comprobar el grado de cumplimiento de las predicciones hechas en los procesos selectivos.
- Selección estratégica para entornos cambiantes. Diseño de procesos dinámicos de adquisición y gestión del talento. Seleccionar para aprender y adaptarse.
- Perfiles especializados con competencias aptitudinales y de relación. Es preciso arbitrar una metodología estandarizada y pública relativa al procedimiento de elaboración de perfiles.
- Ofertas de empleo público (OEP) más pequeñas e innovadoras, que rompan el círculo vicioso de las masivas y esporádicas.
- Es necesario evaluar el desempeño de las personas que trabajan en ella y establecer todo un sistema de consecuencias de tal actividad, diferenciando entre seguridad laboral y seguridad en el puesto.
- Institucionalizar el contraste de las ejecuciones y sus efectos en la selección y en la formación. Validar.

2. ORGANIZACIÓN. CÓMO ESTRUCTURAR RESPONSABILIDADES DE SERVICIO PÚBLICO

Hablar de diseñar y estructurar funciones es la derivada necesaria de las necesidades de la ciudadanía. Como se ha dicho, los PERRHH se refieren a personas empleadas públicas, pero ellas son necesarias solo en la medida que las AA. PP. asumen responsabilidades de servicio público (funciones) y las ordenan en puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados por determinados perfiles y en un número acorde con la carga de trabajo necesaria para los procesos (tareas) que satisfacen las responsabilidades enunciadas por las funciones. Todas estas actuaciones son de naturaleza organizativa y condición previa para los PERRHH.

En los próximos años gestionar la temporalidad será una actuación prioritaria en materia de empleo público. Es muy probable que este *leitmotiv* nos tenga ocupados durante más o menos cinco años. Sin embargo, centrarse exclusivamente en la gestión de la interinidad puede impedir diseñar, planificar y gestionar un escenario posterior tan desafiante como este y, probablemente, de mayor trascendencia para el futuro. Las AA.PP. deberían liberar recursos para acometer estos diseños. Equipos profesionales interdisciplinarios 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 dejará obsoletas las AA.PP. para las necesidades de la ciudadanía.

Es necesario establecer estructuras organizativas susceptibles de crecer o disminuir en función de la demanda coyuntural. Muchas veces lo que crea la Administración es estructural por sus propios procedimientos administrativos y sus exigencias normativas; por ejemplo, las relaciones de puestos de trabajo (RPT), y cuando pasa la necesidad nos quedamos con estructuras que ya no necesitamos. Otra solución puede ser eliminar la concepción de puestos estables y conformar grupos de trabajo por proyectos, los cuales requerirán de perfiles variados en función de los objetivos. Equipos que se crean y desaparecen en función del tiempo necesario para llevar a cabo el trabajo: estructuras adhocráticas. Pero esto lleva aparejada la necesidad de trabajar por objetivos y su constatación. Y solo puede ser aplicable desde determinados grados de complejidad. ¿Qué papel juega aquí el auxilio administrativo, los puestos de complejidad media y baja, y los de pura gestión? Esta visión implica una Administración tecnificada, donde lo estandarizado está automatizado y el valor añadido nace menos de la carga de trabajo como de la complejidad entendida y dirigida a valores públicos.

Debe repensarse en profundidad la estructuración del empleo público por cuerpos. Estas estructuraciones fueron válidas en momentos donde no había diseño organizativo y donde no se aplicaba técnica a la organización de las responsabilidades que la Administración asumía en relación con las necesidades legítimas de la ciudadanía. La aparición del concepto de ámbito soportado por las competencias legales de las AA.PP. hace innecesaria la organización desde el trabajador. Este se organiza desde sus determinantes (perfil), donde los conocimientos y las destrezas obtenidas por análisis de puestos y analizadas empíricamente identifican agrupaciones de puestos por polivalencia (áreas funcionales, como dice la Orden TDF/380/2024) y en función de las aptitudes y curiosidades que las propias personas han acotado en su vida y que les ha especializado. Este planteamiento es acorde con la concepción de los trabajos por proyectos. Lo que queda claro es que el concepto de cuerpo es ya inútil. Y también la concepción de la sanción pública de un diseño organizativo como algo estable (RPT). La volatilidad de los escenarios de la acción pública pone en duda la estabilidad de objetivos al elevarse desde la estandarización, y exige aptitudes superiores para manejar la complejidad y una actitud constante de aprender (*learnability*). Todo ello tecnifica necesariamente la Administración y la hace más pequeña, más tecnificada, donde el ejercicio de potestades públicas se reduce a la naturaleza de algún paso de sus intervenciones, no a la naturaleza global de un puesto.

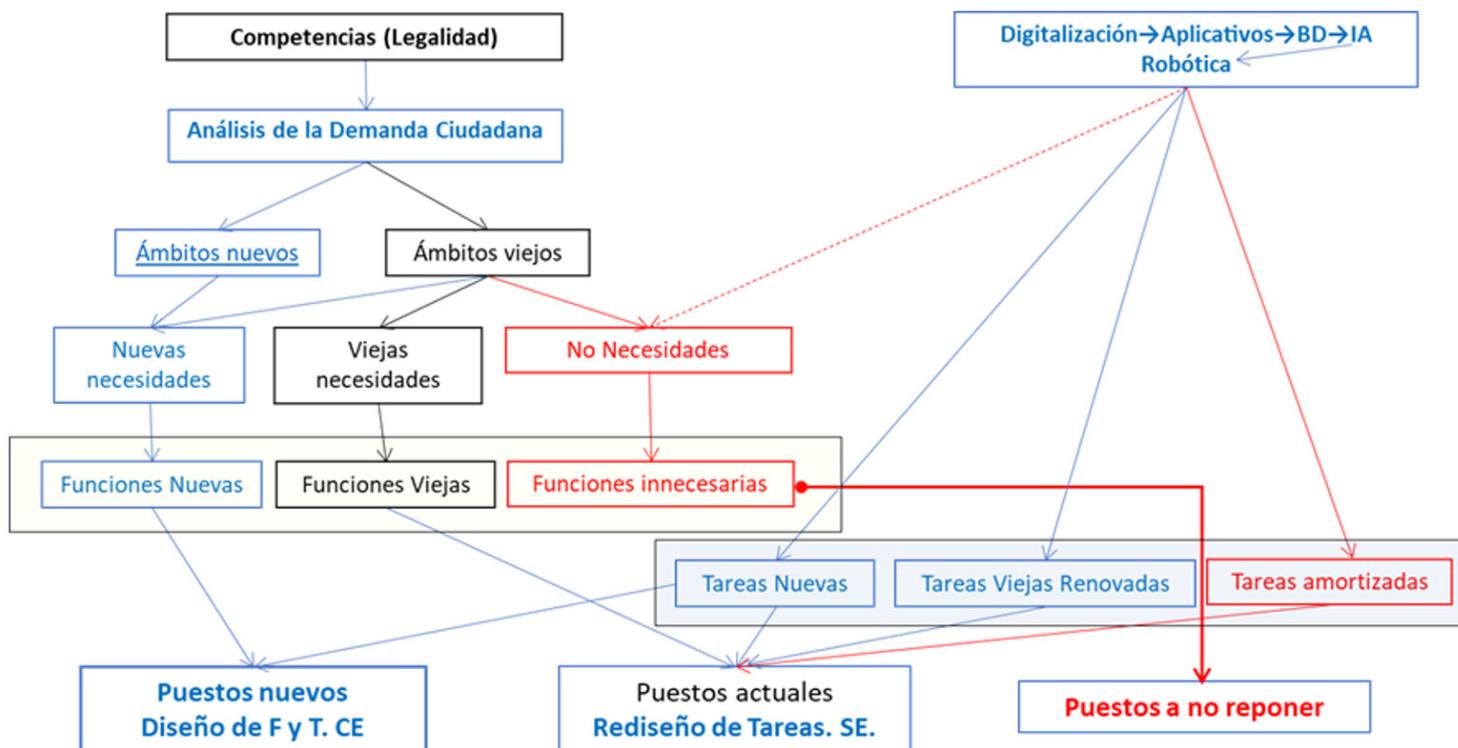
Si las funciones de las AA.PP. son las responsabilidades que estas asumen en relación con necesidades legítimas de la ciudadanía, y los puestos de trabajo son el acotamiento de estas por razones de especialización o jerarquía, es obvio pensar que la justificación última del diseño organizativo son dichas necesidades. Ellas justifican los organigramas con los que las AA.PP. definen su estructura formal de relaciones y reparten sus compromisos en orden a ser eficaces y eficientes. Además, solo cuando estos diseños se han establecido es cuando se debe pensar en las personas, no antes. La presencia de personas concretas no deben ser la razón de un diseño organizativo *ad hoc*. Ello puede ser una solución a corto plazo, pero se transforma en un problema a largo. Tampoco sus titulaciones habilitantes. Ellas se usaban en tiempos pasados porque la ausencia de técnica organizativa obligaba a organizar a los funcionarios en función de sus créditos formales. Siendo esto comprensible por el estado de la técnica de entonces, generó disfuncionalidades todavía vigentes que han impedido la eficacia del modelo mixto cuerpos/puestos. Inercias administrativas que impiden la reflexión necesaria para la legitimidad de las acciones públicas. Es necesario recuperar este razonamiento hacia atrás para reconocer a la ciudadanía como la auténtica destinataria de las acciones públicas y para someter sus criterios de éxito a la satisfacción de sus necesidades.

3. GESTIÓN PLANIFICADA DE VACANTES. REDISEÑO ORGANIZATIVO NECESARIO POR LAS VACANTES RESULTANTES DE JUBILACIONES

En sentido genérico, la gestión planificada de vacantes (GPV) pretende responder a tres preguntas para el escenario de jubilaciones masivas previsto en los próximos años (Gorriti, 2021): ¿qué puestos tengo que

diseñar?, ¿qué puestos tengo que rediseñar?, y ¿qué puestos no debo convocar por no ser necesarias sus funciones o haberse integrado en los puestos objeto de rediseño? El proceso global de GPV obedece a la siguiente infografía:

FIGURA 1. GESTIÓN PLANIFICADA DE VACANTES



Fuente: elaboración propia.

Para poder responder a estas tres preguntas hay dos vías que se entrecruzan solo al final: la vía estratégica (política con asesoramiento técnico organizativo), que está representada en la parte izquierda del gráfico. Es la parte puramente organizativa y tiene a las funciones como materia prima, entendiendo por estas las responsabilidades que se asumen en relación con las necesidades legítimas de la ciudadanía. Ellas crean, matizan o no justifican la existencia de puestos. La segunda vía se refiere a estas dos tareas: los procesos que satisfacen las responsabilidades asumidas con las funciones y la traslación que a la realidad de las ejecuciones hacen las personas (esencia de la gestión de los recursos humanos).

Como puede verse en el gráfico, el mundo de las funciones y el de las tareas no se mezclan: las nuevas tecnologías solo influyen sobre las tareas, aunque no se me escapa que, como todo proceso dialéctico, en algún momento puede dar argumentos para una reflexión estratégica cualitativa. También es especialmente importante ver que solo las funciones innecesarias son las que justifican la no reposición de vacantes, y que esta es una decisión estrictamente estratégica (política) tras una reflexión alimentada con técnica organizativa.

La importancia del mapa es concebirlo como una metodología para actuar a priori como planificación organizativa. Pretende concretar una secuencia que se debe iniciar independientemente del número de jubilaciones que se tengan o se prevean. Es una necesidad obvia que exige tener planificado el empleo público. Solo teniendo esto hecho con carácter previo se dispondrá de criterio para utilizar de forma inteligente las vacantes que se vayan produciendo. Las jubilaciones solo deben activar un diseño ya realizado, no debe ser lo que desencadene este proceso. Esto será muy difícil si, una vez más, la microgestión es dominante en el ámbito de la función pública o se produce la clásica contaminación por la casuística de los colectivos implicados. La posibilidad de errar es mucho mayor si no se dispone de un horizonte organizativo.

4. AUTOMATIZACIÓN DE LAS TAREAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO Y AUTOMATIZACIÓN COGNITIVA

La Orden TDF/380/2024 apoya el desarrollo de herramientas tecnológicas y capacidades para la generación de datos y su análisis, y que tecnifiquen los procedimientos del PERRHH.

En relación con la automatización, es importante aclarar algunos conceptos y procesos para entender esta realidad a la que las AA.PP. se verán abocadas en los próximos años, continuación de aquellos en los que ya estamos inmersos. Hasta ahora, los procesos de automatización se realizaban mediante *softwares* que transformaban la información analógica en información digital y memorizaban los pasos realizados y las reglas lógicas implicadas. Este proceso es conocido como RPA (de sus siglas en inglés *robotic process automation*). Desde hace unos años, a este proceso de programación se ha añadido una serie de programas que aprenden de lo que los humanos hacen en sus ordenadores imitando sus ejecuciones. Al típico y clásico RPA se añaden *softwares*, como el reconocimiento del lenguaje, el *machine learning* o el procesamiento natural del lenguaje que hacen más inteligente este proceso de digitalización o, simplemente, sustituyen la programación. La utilización de dichos *softwares* complementarios permite automatizar procesos rutinarios más complejos. En cualquier caso, la consecuencia más inmediata de esta digitalización es la generación de aplicaciones, aplicativos o primeras etapas de robotización que se encargan de los procesos más repetitivos, manuales o rutinarios. Todo aplicativo o proceso digitalizado genera datos por su uso e iteración. Estos datos quedan almacenados según una estructura predeterminada y pueden ser utilizados para la identificación de patrones de funcionamiento; regularidades del proceder que pueden transformarse en leyes, criterios y modelos mediante un análisis estadístico-matemático, muchas veces comprobando predicciones hechas desde ellos. Burdamente sintetizado, este es el cometido del *big data* (BD) y sus productos más importantes, los algoritmos o fórmulas que recogen en lógicas formales estas leyes, criterios, modelos y regularidades observadas, las cuales, a su vez, son la base de la inteligencia artificial. O sea, digitalización, automatización, aplicativos, *big data* e inteligencia artificial. La siguiente tabla aclara procesos y contenidos.

TABLA 1. AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS Y COGNITIVA

Característica	Automatización RPA	Automatización Cognitiva
Tipo de tareas automatizadas	Tareas repetitivas y reglas de negocio predecibles	Tareas complejas y/o no estructuradas que requieren habilidades cognitivas
Grado de inteligencia artificial	Bajo o nulo	Medio a alto
Habilidades de aprendizaje	No aprenden por sí mismos, requieren entrenamiento y supervisión	Pueden aprender y mejorar a través del aprendizaje automático y la retroalimentación continua
Interacción con humanos	Mínima o nula	Pueden interactuar con humanos a través del procesamiento del lenguaje natural y otras interfaces avanzadas
Naturaleza de los datos de entrada	Datos estructurados y bien definidos	Datos no estructurados, semiestructurados y/o mal definidos
Escalabilidad	Escala bien para procesos altamente repetitivos	Escalable dependiendo de la infraestructura y la capacidad de entrenamiento de los modelos
Adaptabilidad a cambios	No se adaptan fácilmente a cambios en los procesos	Pueden adaptarse y ajustarse a cambios en los procesos con mayor flexibilidad
Valor agregado	Aumento de la eficiencia y reducción de errores en tareas rutinarias	Mejora en la calidad, precisión, y personalización en la toma de decisiones complejas
Ejemplos de aplicaciones	Automatización de procesos de facturación, procesamiento de datos, procesos de recursos humanos, entre otros	Análisis predictivo, reconocimiento de imágenes y voz, asistentes virtuales, diagnóstico médico asistido por IA, entre otros

Fuente: OpenAI (2024), ChatGPT (v4.0).

5. ANÁLISIS DE PUESTOS DE TRABAJO. CÓMO HACEN LO QUE DEBEN HACER Y QUÉ SE NECESITA PARA ELLO

La Orden TDF/380/2024, en el aptdo. 2.º de su art. 4 habla de la necesidad de «análisis funcional de puestos de trabajo» del conjunto de áreas funcionales. Este trabajo entiende que dicha Orden se refiere a los análisis de puestos propiamente dichos porque análisis funcionales, en sentido estricto, habla de las responsabilidades y ello es un contenido de naturaleza organizativa. Los análisis de puestos de trabajo (APT) son condición necesaria para los PERRHH, ya que ellos preguntan a las personas empleadas públicas cómo hacen lo que deben hacer. Es decir, cómo transforman en procesos (tareas) las responsabilidades que asumen al ejercer las funciones del puesto que ocupan. Solo conociendo dichas tareas, su relevancia, sus criterios de éxito, sus indicadores y sus determinantes (el perfil), se puede empezar a diseñar con garantías el PERRHH. Sin esto no se puede asegurar la eficacia pretendida. Seguidamente se exponen los principales pasos de un APT.

5.1. Creación del inventario de tareas

La virtualidad del inventario es la atomización del trabajo en conductas relevantes y analizables (tareas), con un grado de abstracción suficientemente alto como para tener sentido en sí mismas, y suficientemente concreto como para analizar o inferir conocimientos sin transgredir en exceso la ejecución real. Existen varias formas de crear un inventario de tareas, incluso existen inventarios de profesiones. Muchos análisis de trabajo han validado inventarios de otras organizaciones midiendo la representatividad de estos en función de los trabajos a analizar. Sin embargo, la forma más tradicional y, probablemente la mejor, es la de crear el propio inventario. De los cuatro niveles de abstracción en los que teóricamente puede conocerse un trabajo, la tarea ocupa el tercer lugar. Es decir, por debajo de ella están los elementos del proceso, o sea, sus pasos de procedimiento, y por encima las funciones y la propia definición del puesto o su cometido general (misión).

La creación de un inventario de tareas es un laborioso e inacabable proceso de diseño. Para poder llevarlo a cabo hacen falta tres cosas:

1. La identificación de los puestos objetivo del análisis.
2. Una muestra de trabajadores cualitativamente representativa de dichos puestos (expertos/as).
3. Un cuestionario abierto, que es en sí mismo el instrumento de diseño de las tareas.

Los puestos de análisis son aquellos en los que se quiere implementar las soluciones y, sobre todo, aquellos en los que se puede obtener medidas de evaluación del desempeño, ya que ellas son realmente el contraste de las predicciones en las que se concretan las mejoras.

El *cuestionario abierto* es el instrumento en el que las personas trabajadoras o expertas construyen los enunciados de las tareas. Es decir, donde atomizan y acotan el trabajo. Para que los trabajadores puedan diseñar los enunciados de tarea, es imprescindible que se definan los criterios que permiten crear el enunciado, con el nivel de abstracción necesario y el acotamiento horizontal de la ejecución. Deberán conformar los enunciados respetando una estructura propuesta: verbo, objeto y especialidad o conocimiento aplicado. Lo primero que debe quedar claro es que un inventario de tareas así obtenido es lo que la persona trabajadora *dice que hace*. En definitiva, el inventario es una foto contaminada de la realidad. Esta contaminación puede diagnosticarse por la fiabilidad de las respuestas, pero ello no solventa el principal problema: ¿es eso lo que debe hacer? Si seleccionamos, formamos, evaluamos, reestructuramos, valoramos o acometemos cualquier otro objetivo desde un inventario así, corremos el peligro de perpetuar el *statu quo*. Son los propios superiores expertos los que deben validar el inventario. Que el inventario de tareas sea diagnóstico o deseable afecta a los resultados, pero no a sus posibilidades como instrumento. A este respecto, lo primero que hay que decir es que el inventario es ante todo algo a lo que empezar a preguntar. Por acotar y atomizar el trabajo, delimita una realidad (inventario de tareas), susceptible de cruzarse con tantos contenidos como objetivos de análisis. La realidad del inventario también se concreta en la posibilidad de tratar mediante medios informáticos gran cantidad de información de un colectivo numeroso, lo cual es típico de las intervenciones en grandes organizaciones, como las Administraciones públicas. Por otro lado, siempre que las tareas sean similares o estén taxonomizadas (eliminados los sinónimos), es posible la generalización de resultados a otros puestos e incluso a otras organizaciones.

5.2. Identificación de tareas críticas

La mayoría de los autores que realizaron análisis de trabajo con esta metodología utilizaron un proceso por el que se determinaban cuáles de las tareas del inventario eran críticas. La calificación de una tarea como crítica depende de que sea trascendente por algo. Es decir, que sea importante respecto de un objetivo. Concretamente, son los objetivos del análisis los que determinan la criticidad de las tareas. Los criterios de criticidad son las traducciones operativas de los objetivos del análisis. El proceso para establecer la criticidad consiste en valorar a cada tarea en cada uno de los criterios decididos. Para ello, se elaboran encuestas suplementarias en las que cada tarea es evaluada en función de una escala que representa cada criterio. La elección de los evaluadores depende del criterio mismo y del grado de conocimiento que de la tarea pueda tener el posible evaluador.

Suelen ser criterios de criticidad:

- Frecuencia (número de veces que se realiza la tarea).
- Duración (cuánto dura la tarea cada vez que se hace).
- Consecuencias de ejecución inadecuada (qué pasa si se hace mal).
- Dificultad de aprendizaje (cuánto cuesta llegar a dominarla).
- Formalización (grado en el que la tarea está estandarizada).
- Dependencia (grado en el que la tarea depende de otras para su ejecución).
- Tolerancia (tiempo que permite la tarea en no ser ejecutada).
- Latencia (tiempo entre la incorporación al puesto y la primera ejecución).

En algunos puestos es muy difícil acotar todo lo que abarca un trabajo, pero tampoco es estrictamente necesario, ya que algunas tareas, siendo importantes, no son susceptibles de producir razones como para ser objeto de análisis y posterior inferencia. Así, por ejemplo, la tarea «retirar obstáculos de la calzada», siendo importante, no discrimina a buenos y malos policías o personal de limpieza ni produce contenidos de formación, selección, evaluación de desempeño, etc. Pero, además, el proceso de criticidad es un dato muy importante para esa foto de la realidad que es el inventario, ya que nos dice lo que a las organizaciones les parece relevante en cuanto a ejecuciones, tiempo, formación, etc. Esto, evidentemente, cualifica el diseño del inventario deseable.

El proceso para determinar la criticidad de las tareas puede ser cuantitativo o cualitativo. Por lógica, las tareas más valoradas en todos los criterios son las más críticas. Un proceso de porcentajes acumulados puede ser la forma cuantitativa de determinar las tareas críticas. Un proceso cualitativo para la determinación de las tareas críticas puede obedecer a criterios como el interés por identificar las tareas más necesitadas de formación, las que mejor representen a las funciones, las que más gente hace, las más singulares o las más susceptibles de ser automatizadas por formalización. Normalmente no es un proceso cualitativo puro, ya que es muy difícil obviar la información que aportan los criterios de criticidad. De hecho, muchas veces lo cualitativo está en decidir a qué criterios de criticidad se hace caso. La virtud de un proceso cuantitativo es la justificación; la de uno cualitativo la contextualización.

5.3. Análisis de tareas (AT)

A nadie se le escapa que la mera identificación de las tareas no es suficiente ni para diagnosticar ni para inferir. Es necesario un conocimiento más profundo del trabajo y eso, precisamente, es de lo que trata el análisis de tareas (AT). El objetivo del AT es llegar al máximo conocimiento posible de la tarea y desde él controlar todas las posibilidades de su medida, manipulación o diseño. Dos son los contenidos que debe satisfacer un análisis de tarea (Branson *et al.*, 1981):

1. *El proceso de su ejecución* (diagramas de flujo). Consiste en identificar los pasos de procedimiento que se utilizan para llevarla a cabo. Este apartado es especialmente importante para el diseño del trabajo, el control de calidad de proceso, la eliminación de procesos burocráticos y conocer el grado de complejidad de un puesto (valoración). También para conocer su nivel de estandarización. Fundamental para testar el grado de automatización de un puesto de trabajo.
2. *Los estándares de la tarea*. Cuando en el AT se identifican los estándares de ejecución, se hace con referencia a tres aspectos de cada tarea crítica: su criterio de bondad, las condiciones y los indicadores. Estas son sus definiciones:
 - *Ley*. Identificar la ley de una tarea consiste plasmar por escrito el valor añadido de la misma; lo que satisface cuando se hace bien y qué deja de conseguirse si se hace mal. En definitiva, es un

criterio de bondad mediante el que se puede juzgar una ejecución como buena, regular o mala. Las leyes suelen ser jerárquicas, es decir, hay algunas cuya trasgresión, por sí sola, significa que la tarea está mal hecha, y otras cuya trasgresión no significa que esté mal, pero tampoco bien.

- *Condiciones*. Se entiende por condición de ejecución, los requisitos que debe cumplir un servicio si el fruto de la tarea es tal, o una ejemplificación si el fruto de la tarea es un producto (el mejor ejemplo de informe). Mediante las condiciones se identifican aspectos esenciales de la bondad, la forma como la ley se encarna en el producto o cumple en el servicio.
- *Indicadores*. Los indicadores identifican los efectos o señales tangibles y cuantificables en las que se manifiesta la ley. Normalmente suelen ser aspectos cuantificables como errores, cantidad crítica a producir, quejas y número de veces que algo debe repetirse. La principal característica del indicador es que no está bajo el dominio directo de la persona trabajadora, sino que es consecuencia de sus acciones, efectos de su proceder.

5.4. Identificación del perfil

Los criterios, las condiciones y los indicadores saturan la exhaustividad del conocimiento necesario de la tarea. Sin embargo, en el caso de que se quieran hacer intervenciones que tengan que ver con el trabajador hay que conocer los determinantes de dicho desempeño en las tareas analizadas, a lo que llamamos *perfil*. Este paso consiste en identificar la lista más cualificada de cada uno de los determinantes. Se entiende por *lista cualificada* aquella taxonomía de conocimientos verbales, destrezas, habilidades y rasgos de personalidad que acoten el dominio posible de la hipótesis referida a ese puesto. La taxonomía puede estar refrendada por investigación empírica, como es el caso de las referidas a aptitudes y rasgos de personalidad, o por trabajos de campo propios, como lo deben ser para las destrezas y los conocimientos verbales.

Aptitudes (Fleishman y Quaintance, 1984)

Esta es la taxonomía que se puede usar para identificar las aptitudes exigidas para cada puesto tipo. El valor que tiene el trabajo de estos autores reside en que han demostrado que esta clasificación de 52 aptitudes acota el rango posible que utilizar en el aprendizaje de un puesto de trabajo, lo cual quiere decir que es coherente con un planteamiento teórico. Según esto, preguntando cuánto cada una de estas 52 aptitudes es necesaria para las tareas críticas, se obtiene el perfil aptitudinal del puesto. Aunque, por experiencia, es mejor que dicha inferencia sea hecha por personal cualificado.

Rasgos de personalidad (Goldberg, 1990)

La personalidad es una predisposición heredada y aprendida que todas las personas tenemos para actuar de una determinada manera. La dirección y sentido de esta predisposición obedece al grado en el que se poseen determinadas características (factores o rasgos) y al entorno en el que son estimuladas. Todo ello conforma la peculiaridad del comportamiento de alguien y lo diferencia del de otros. El conocimiento de la personalidad sirve, por tanto, para predecir un comportamiento y para describir a una persona.

Hoy por hoy existe un consenso general respecto a que la personalidad está constituida por cinco grandes factores, conocidos como los «big five» (Goldberg, 1992; Costa y McCrae, 1992), que, a su vez, están constituidos por treinta rasgos. Los factores son los siguientes:

- *Conciencia*. Alto deseo de logro, rigurosidad, orden y responsabilidad. Competencia.
- *Estabilidad emocional* (neuroticismo). Control de emociones y resistencia a la presión.
- *Amigabilidad*. Gusto por las relaciones, generosidad y cooperación.
- *Extroversión*. Asertividad, actividad y locuacidad, optimismo y energía.
- *Apertura a la experiencia*. Apertura de mente, tendencia a cuestiones conceptuales o intelectuales.

Conocimientos

Desafortunada y lógicamente, no existen estudios específicos de conocimientos para cada puesto de trabajo existente en cada Administración pública. Por tanto, la taxonomía necesaria como hipótesis

de conocimientos verbales debe ser el resultado de un trabajo de campo previo elaborado por la propia Administración que realice el APT. Suele ser una fórmula socorrida tomar como taxonomía el resultado de preguntar los conocimientos verbales para cada puesto. La experiencia demuestra que cuanto más amplia sea la hipótesis por escoger, mejor. A veces, los expertos tienen mala memoria o dificultades para poner nombre al conocimiento teórico que forma su marco de referencia.

Destrezas

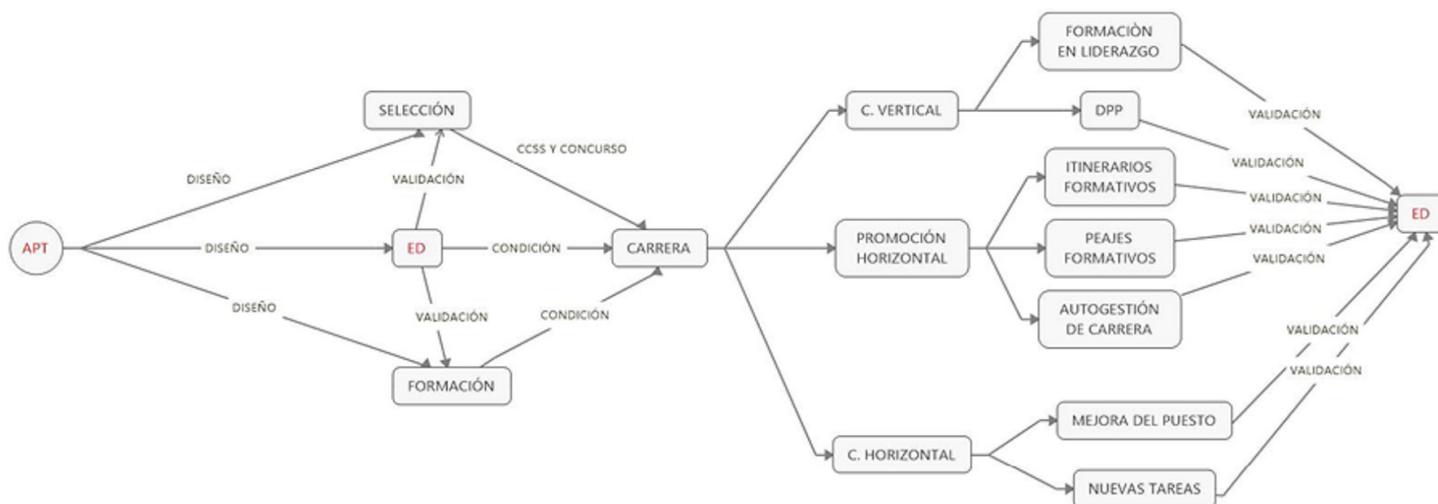
Estas también deben ser fruto de un trabajo de campo. Su peculiaridad reside en que no se pueden escoger, como ocurría en el caso de los conocimientos verbales. Las destrezas responden a la máxima «saber hacer»; deben diseñarse previamente en un exhaustivo trabajo y para cada tarea crítica.

A partir de aquí, se pueden hacer intervenciones en RR. HH. con una cualificada base como para diseñar procesos o inferir características referidas al trabajador.

6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. LA CONSTATAción DE UN COMPROMISO DE EFICACIA

La Orden TDF/380/2024 cualifica a la evaluación de desempeño (ED) como cierre del sistema y validador de la planificación y de la consecución de los objetivos estratégicos. En realidad, el APT y la ED son el alfa y el omega del sistema de RR. HH.; al que debe responder todo PERRHH. Se podría expresar así:

FIGURA 2. VISIÓN SISTÉMICA DE LOS RR. HH. EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



CCSS: Comisiones de servicios. DPP: Directivo público profesional.

Fuente: elaboración propia.

Se ha escrito mucho sobre la ED; tanto, que para no ser reiterativo creo que lo más práctico puede ser identificar los pasos necesarios para implantar una prueba piloto de ED en alguna Administración pública que tenga el coraje y el apoyo político necesario para llevarla a cabo.

6.1. Comportamientos laborales relevantes (CLR). Tareas

El objeto de la medida de la ED debe ser la tarea entendiendo por esta: «Unidad de actividad laboral que produce un resultado real» (Autor *et al.*, 2019). La tarea es la concreción en desempeño de las responsabilidades enunciadas por las funciones. Es decir, lo que los empleados públicos hacen, no lo que son, saben o pueden hacer. Tampoco su predisposición a hacer.

No todas las tareas de un puesto deben ser objeto de la evaluación. Solo las relevantes. Para llegar a esta calificación hay distintas vías, como hemos visto en el APT:

- *Cuantitativa*. La que se estima como resultado de la frecuencia, duración, consecuencias de ejecución inadecuada o la dificultad de aprendizaje de cada tarea.
- *Cualitativa*. Las que las personas responsables de la estrategia, coyuntura o prospección estimen necesarias evaluar con fines organizativos estables o coyunturales.

6.2. Criterios de ejecución

Este apartado se refiere a las razones de bondad de la tarea: por qué está bien hecha; qué necesidad de quién satisface y qué le permite hacer. Ejemplos:

TABLA 2. CRITERIOS DE DESEMPEÑO

Tarea	Criterios
Elaborar un informe sobre...	El informe permite la toma de una decisión por parte de un superior porque solventa una falta de datos o de argumento.
Diseñar la metodología de...	Elaboración de una forma nueva de proceder que resuelve un problema de eficacia, eficiencia (tiempo) o rango (competencia).
Elaborar estudios de...	El estudio resuelve un problema de desconocimiento, explicación, causa o predicción necesaria.

Fuente: elaboración propia.

6.3. Indicadores

Se refiere a aquellas realidades provocadas por las ejecuciones de la persona trabajadora. Son efectos de su proceder en qué puede verse que la actividad comprometida se ha realizado y el criterio de ejecución ha sido satisfecho o no. Los indicadores no están bajo el dominio de la persona trabajadora porque, como digo, son efectos de su proceder y, normalmente, ocurren trascurrido un tiempo.

Algunos ejemplos:

- Correcciones necesarias para solventar errores.
- Número de solicitudes que han debido ser revisadas.
- Número de correcciones en el documento final.
- Decisiones tomadas a partir del informe realizado.
- Felicitaciones recibidas por el trabajo realizado.
- Número de correos con aclaraciones solicitadas en relación con la actividad realizada.
- Número de veces que se ha solicitado el informe para copiarlo.
- Quejas por parte de personas implicadas.
- Se han implantado las mejoras propuestas.

Existen indicadores de cumplimiento e indicadores de impacto. Los primeros constatan que la tarea se ha realizado, los segundos su efecto en terceros.

6.4. Proceso básico

- *Identificación de puestos diana*. Dentro del Departamento escogido para la prueba piloto, seleccionar aquellos puestos de mayor interés para testar la metodología y que la ED pueda demostrar sus virtudes y limitaciones a la hora de cumplir con el mandato legal. También aquellos puestos cuyas personas titulares u ocupantes sean depositarios de la experiencia necesaria para el análisis, diseño e implantación de la metodología de la ED.
- *Identificación de personas expertas*. Con ayuda de los responsables del órgano implicado y aplicando criterios elaborados por el órgano superior correspondiente de Función Pública, identificar las personas expertas en los puestos diana. Conseguir su participación en la prueba piloto.
- *Diseño de los CLR*. En entrevistas de analistas de Función Pública con las personas expertas, diseñar los CLR según criterios elaborados previamente por Función Pública o equivalente.

- *Diseño de criterios.* En entrevistas de analistas de la Función Pública o equivalente con las personas expertas diseñar los criterios de ejecución según pautas y ejemplos aportados previamente.
- *Identificación de indicadores.* En entrevistas de analistas de la Función Pública o equivalente con las personas expertas identificar los indicadores de cumplimiento e impacto según criterios y ejemplos aportados.
- *Construcción del formulario de evaluación.* Creación de las escalas de evaluación de cada tarea. Se propone una escala de 1-5 por tener suficiente variabilidad y punto medio (3). Asimismo, se incluirán en dicho formulario los criterios y los anclajes conductuales (indicadores de cada tarea) para facilitar el juicio y su fiabilidad. Dicho formulario tendrá un apartado para recoger las evidencias a modo de incidentes críticos o registros de seguimiento.

6.5. Recursos

Personas.

- De Función Pública o equivalente: dos analistas (personal técnico de RR. HH.) y una persona responsable del proyecto.
- Del INAP. Una persona responsable de formación, coordinadora del plan de formación de evaluadores a la hora de recoger evidencias y formación en *feed-back* y en la construcción y estimación de la fiabilidad.
- Del organismo implicado. Una persona interlocutora general y tres expertas cuyos puestos serán objeto de evaluación: dos técnicas y una de auxilio administrativo.

Recursos técnicos. Una persona de sistemas de información para la creación de la «base de datos de desempeño». El proyecto debe tener intención de que el formulario alimente una base de datos creada al respecto.

Recursos de tiempo. Es muy difícil estimar a priori el tiempo necesario, pero calculando sus limitaciones inherentes y la gestión del cambio necesaria puede establecerse en seis meses.

6.6. Condicionantes para su implantación

A pesar de su obligatoriedad básica (EBEP, 2007 y TREBEP, 2015)², parece como si en las AA.PP. hubiese un acuerdo general y tácito de que la ED no es imprescindible porque el hecho de que cada año haya presupuestos nuevos o prorrogados exime de la necesidad de demostrar la eficacia de la Administración y, por ende, de diferenciar entre quien hace bien y menos bien su trabajo. En realidad, todos sabemos quién trabaja bien y quién lo hace peor. Por otro lado, aceptar que todo el mundo realiza el trabajo bien es tan falso como negar que todo el mundo se diferencia en la forma como hace las cosas. Desde el conocimiento no sistemático del desempeño se toman decisiones sobre las personas que no se quieren hacer evidentes porque evita actuaciones desagradables. Por todas ellas, «la gestión de la diferencia». En realidad, todos hacemos ED de alguna manera. De lo que se trata es de sistematizar el proceso, de darle una visión y método más profesional, de manera que esta se haga de forma más eficaz y justa. La necesidad de la ED no debería estar en cuestión; de hecho, ya es inevitable (Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre)³, pero lo que se ve necesario es incorporarla como una práctica cotidiana y profesional de las actividades naturales de los RR. HH. en las AA. PP. Esto no será posible si no se dan dos condiciones que tienen que ver con el miedo a implantarla: confiar en que existen métodos y técnicas fiables y válidas para hacerlas, y reconocer que la ED debe tener trascendencia administrativa en la selección, formación, carrera y, claro, complemento retributivo. Sin duda, se trata de un gran cambio cultural.

Errores más frecuentes de la práctica de la ED:

- *Halo.* Ocurre cuando se generaliza a la valoración de todos los aspectos del desempeño de una persona alguna característica que no tiene que ver con la ejecución de sus tareas. Por ejemplo, valorar

² Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (Boletín Oficial del Estado, núm. 89, pp. 16270-16307), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-7788>; y 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 (Boletín Oficial del Estado, núm. 261, pp. 103105-103159), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11719>

³ Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (Boletín Oficial del Estado, núm. 303, pp. 167808-167994), disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/19/6>

como buen trabajador a alguien por el único hecho de ser simpático o agradable. En este caso el error consiste en no diferenciar entre buen trabajador (eficaz, profesional, etc.) y ser simpático, y no entender que ambos son aspectos distintos. También es malo tener una idea general de un trabajador, buena o mala, y puntuar todos los aspectos del desempeño de la persona trabajadora desde esta impresión global no diferenciando distintas ejecuciones.

- *Tendencia central.* En realidad, aquí lo que opera es el miedo, la tendencia a no involucrarse en la evaluación por temor a las explicaciones o justificaciones que haya que hacer posteriormente: «Si no pongo mal a nadie, no tendré que dar explicaciones». Este error es típico cuando la persona evaluadora interpreta la evaluación desde un punto de vista excesivamente centrado en las repercusiones de la evaluación.
- *Benevolencia.* Es una versión del error anterior, pero en positivo más que en neutral. Aquí lo que se piensa es que se evitan los si todos son buenas personas trabajadoras. Lo que subyace es la creencia de que nadie preguntará si todas son bien evaluados. Es el error más frecuente.

Por último, se debe ser respetuoso pero incrédulo con los hiperrealismos: siempre habrá muchas más razones para no hacer ED; innumerables ejemplos de fracasos y de consecuencias nefastas. En muchos casos tienen razón: es mejor no hacer ED que hacerla mal. De hecho, si no fuese por la obligatoriedad comentada probablemente no se estaría hablando tanto de esta materia. Pero no se puede generalizar, ya que muchas de esas experiencias fueron parciales y no abordaron de forma sistemática ni con la técnica suficiente el cambio de paradigma que la ED y sus requisitos técnicos implican. Quizás desde la aprobación del TREBEP (2015) hemos hablado mucho de la ED y hemos hecho poco.

7. FORMACIÓN. UN ESFUERZO AUTOGESTIONADO

Según la *Orden TDF/380/2024* la formación se basa en los itinerarios profesionales dentro de cada área funcional.

La formación es el cambio planificado para adquisición, retención y transferencia de conocimientos y destrezas para el desempeño eficaz de tareas.

En esta definición está implícita la naturaleza estratégica de la formación. Si es cambio, la formación se da para resolver ignorancia; si es planificado, es porque se ha determinado una meta de la formación: se sabe lo que alguien tiene que saber para poder desempeñar un puesto actual o pretendido. Y si es el desempeño, lo que se quiere conseguir, su evaluación es condición de una buena formación. Es decir, la formación es condición para la materialización de la carrera, la cual, a su vez, es la manifestación más palpable de la estructura organizativa decidida y de las metas de la propia Administración pública. Desde este punto de vista, la formación debe ser eliminatoria (no todo el mundo adquiere las destrezas) al constatar por el desempeño la no adecuación de la persona al puesto. Esto es válido tanto para la selección de entrada (periodo formativo selectivo) como para la provisión donde la demostración de las destrezas es condición para la adquisición de un grado profesional.

El diseño de los cursos formativos y su gestión en el tiempo (cuándo ofertar qué formación) es una herramienta estratégica de intervención, ya que la superación de procesos formativos, en teoría, debe proveer puestos en carrera. Este hecho debe estar planificado, ya que su primera consecuencia es la movilidad del personal y la consiguiente generación de vacantes. La formación y las jubilaciones son quienes generan las vacantes en las AA.PP., que a su vez son condición para poder aplicar una planificación de RR. HH. acorde con el diseño organizativo estratégico. Una Administración que no concibe así su formación reitera el *statu quo* de la formación como mochila para el mérito y le niega su posibilidad estratégica de generación de vacantes.

8. SELECCIÓN. QUIÉN PARA HACER QUÉ Y POR QUÉ

Toda convocatoria de oferta de empleo público (OEP) se inserta en una coyuntura política, social y demográfica. Si bien la primera no debería ser especialmente condicionante más allá de la legitimación que las urnas pueden dar al rediseño organizativo, sí lo son las realidades sociales y demográficas de la población destino de la convocatoria. Saber o estimar por datos o indicadores el número de personas susceptibles de presentarse, sus rangos de edad, sexo, origen geográfico, demográfico y cultural en una sociedad cada vez más diversa puede influir –de hecho, debería hacerlo– a la hora de diseñar el proceso selectivo. Así, en la era de las tecnologías de la información y comunicación, de la inteligencia artificial (AI), convocatorias

masivas con orígenes geográficos distantes puede llevar a considerar procesos de selección *online*, lo cual condiciona el tipo de pruebas susceptibles de ser parte de dichos procesos (conocimientos en formato tipo test, aptitudes, etc.) siempre que se asegure la fiabilidad de las respuestas. En definitiva, variables demográficas y geográficas pueden condicionar el diseño selectivo o matizarlo para que este sea más eficaz al supere el azar y disminuir los falsos positivos y negativos.

Todas estas consideraciones quedan matizadas por la presencia de candidaturas que prestan (interinidades) o han prestado servicios en las Administraciones públicas –la convocante u otras–. El hecho trascendente aquí es que estas personas forman parte o lo han hecho en algún momento de la cultura de la Administración; y más importante: tienen experiencia previa y destrezas en los desempeños que se pretende predecir. Desde un punto de vista estrictamente técnico, este hecho debería condicionar el diseño selectivo que debería decantarse por una convocatoria a puestos, pues en ellos se han generado dichas destrezas. Sin embargo, la eficacia no es el único valor de la selección; también lo es la igualdad (art. 23.2. de la CE), por lo que este valor puede transgredirse si se diseñase el proceso selectivo solo para demostrar dichas destrezas en lo que suele llamarse procesos de consolidación. Por otro lado, este tipo de personas con experiencia suelen ser de edades medias o altas, lo cual también condiciona el diseño selectivo (dificultad de memorización de grandes temarios). Así, jugar con convocatorias a escalas con formación no selectiva o a puestos que den gran valor a pruebas prácticas es un equilibrio difícil que cada Administración debe tener en cuenta a la hora de diseñar su proceso selectivo. También lo es el equilibrio entre las fases de oposición y concurso. Y en este último, las titulaciones o acreditaciones que forman parte de la convocatoria o se excluyen.

8.1. El modelo selectivo

En la psicología del trabajo y de las organizaciones (PTO) existen dos modelos desde los que se afronta el reto de predecir una conducta: el deductivo y el de generalización.

- *Deductivo*. También conocido como teoría del rasgo. Sostiene que existe una relación causal entre determinados rasgos de la persona y la conducta que se quiere predecir. Se le conoce como modelo deductivo porque a partir de la posesión de determinados rasgos se deduce (predice) la conducta. Este modelo se sustenta en la identificación de los elementos del *perfil*. Su corolario es «porque tiene, hará».
- *Generalización*. Su corolario es «porque ha hecho, hará». Actúa según la máxima de que el mejor predictor de la conducta futura es la conducta pasada. Su modo de actuar es la generalización. Este enfoque está especialmente indicado cuando las personas candidatas poseen previamente a la selección las conductas laborales que son objetivo de la selección (interinidades). Aquí, más que predecirlas se constatan. Veremos que para que un proceso selectivo en la Administración pueda llegar a un equilibrio entre lo que se debe hacer y lo que se puede hacer, van a ser necesarios ambos enfoques total o parcialmente o en distintas fases del proceso selectivo.

8.2. Diseño del proceso selectivo bajo el modelo de perfil

Como criterio general de diseño selectivo, conviene tener presente que, en contra de la tradicional forma de diseñar la selección –selección → formación → evaluación del desempeño–, conocer bien el desempeño genera la conciencia de que el proceso debe diseñarse justamente al revés y según esta secuencia de preguntas: ¿qué significa hacerlo bien? (destrezas), ¿qué se necesita saber para hacerlo así de bien? (conocimientos) y ¿qué se necesita tener para poder aprenderlo? (aptitudes). Desde este punto de vista, la formación también puede considerarse parte del proceso selectivo y está especialmente aconsejado para la selección de grupos, áreas funcionales o escalas. En general, siempre que lo convocado al proceso tenga un alto grado de polivalencia y el aprendizaje sea en sí mismo una posibilidad de concreción o adecuación por destrezas demostradas en dicha formación, un periodo de formación selectiva debe contemplarse como parte del proceso selectivo.

8.3. Criterios de elección de pruebas. Justificación técnica y secuencial

No existe un orden concreto de cualquier proceso selectivo que satisfaga todas las circunstancias posibles de la medida. Cada Administración puede decidir su orden en función de las posibilidades de medida de

la convocatoria (masivas o no), de si lo hace para acceder a ella mediante una OEP a cuerpo, escala, puesto, etc., o por selección estratégica para adaptarse a desempeños y complejidades por venir y tras estudios de prospectiva. A modo de ejemplo, y teniendo en cuenta criterios como la posibilidad de la medida, el coste del proceso, la objetividad de las pruebas y la posible necesidad de defensa legal, un orden típico de pruebas puede ser el siguiente:

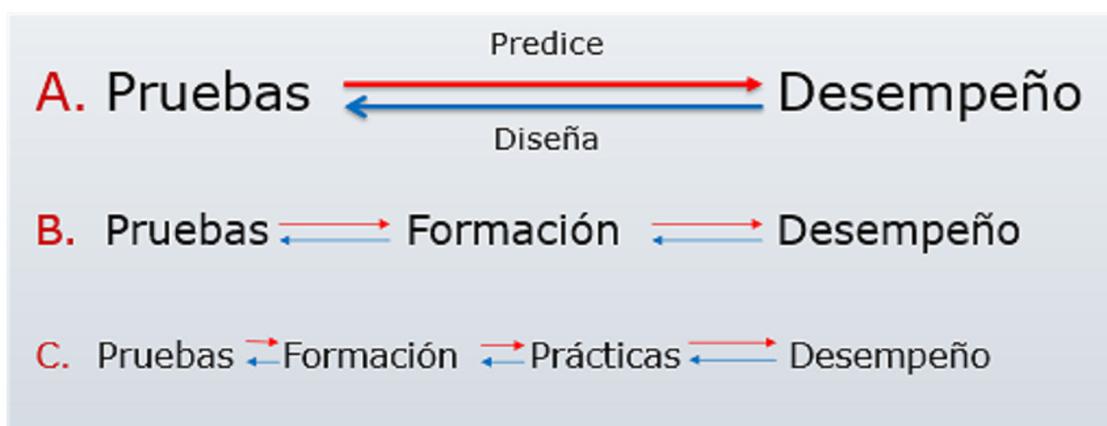
- Pruebas de conocimiento (tipo test).
- Pruebas psicotécnicas: prueba de aptitud mental general⁴, prueba de personalidad).
- Pruebas prácticas o de simulación.

Esta secuencia de pruebas se ha establecido teniendo en cuenta, a la vez, los siguientes criterios:

- La objetividad de las pruebas: a mayor objetividad menor necesidad de interpretar las puntuaciones y menor posibilidad de errar en la corrección por no intervenir personas en ella (corrección mecánica).
- La validez y fiabilidad de la prueba: la relevancia de lo que mide (si mide lo que se quiere medir y si ello es importante para el trabajo que se selecciona) y lo fiable que es el instrumento midiendo (si aquello que mide, lo mide bien). Todos estos datos deben ser obtenidos por datos del propio manual de la prueba, investigación propia o metaanalítica⁵.
- La sensibilidad de la prueba: qué capacidad tiene la prueba para diferenciar a las personas candidatas.
- A cuántas personas presentadas puede o debe medir la prueba simultáneamente.
- El punto de vista de la persona candidata: la invasión de intimidad de las preguntas, el esfuerzo exigido para la realización de la prueba, la justicia percibida y la posibilidad de aportar información, etc.
- El costo de la prueba. Tanto de diseño (económico) como de administración (infraestructura necesaria, gestión de personas para cuidar, materiales, etc.).

Existe otro criterio para la secuencia de las pruebas, y se refiere a que cuanto más se aplaza el desempeño mayor es la posibilidad de predecir mejor el comportamiento laboral deseado. La siguiente infografía lo explica:

FIGURA 3. APLAZAR EL DESEMPEÑO



Fuente: elaboración propia.

8.4. Aplazar el desempeño

Como puede observarse, se concibe a la formación y a una hipotética fase de prácticas como integrantes del propio proceso selectivo. Estas posibilidades tienen consecuencias para las concepciones clásicas de las OEP:

⁴ A los efectos de este escrito, la aptitud mental general es sinónima de inteligencia.

⁵ Los metaanálisis consisten en estudiar y aglutinar lo que muchos estudios individuales han concluido. Son «estudios de estudios» en los que, además, se corrigen posibles errores cometidos en los trabajos individuales.

Si la formación es selección, el objeto de predicción de las pruebas es el aprendizaje, no el desempeño del puesto de trabajo, por lo que las pruebas que midan las aptitudes (capacidad de aprender y adaptarse) adquieren más valor, disminuyendo la cantidad y el peso de los temarios a lo mínimo necesario: aquello que no se va a enseñar en la formación.

Si las prácticas son selección, el objeto de la formación son las destrezas (saber hacer), las cuales deben ser el objetivo de su predicción, que, a su vez, deberán ser evidenciadas, ahora sí, por el desempeño real en los contextos de trabajo.

Ahondando en el segundo criterio, otra razón para decidir la secuencia de pruebas –algo sobre lo que se suelen pronunciar las bases de convocatoria (BC) en sus bases generales– es el peso de las pruebas en todo el proceso selectivo cuando estas no son eliminatorias. Desde el punto de vista de la PTO, una prueba debe de tener más importancia (peso) en función de su capacidad predictiva. La PTO lleva un tiempo concretando y depurando la capacidad predictiva de las pruebas. La siguiente tabla concreta los últimos resultados de las investigaciones sobre el tema:

TABLA 3. VALIDEZ PREDICTIVA⁶ DE LAS PRINCIPALES PRUEBAS DE SELECCIÓN SEGÚN METAANÁLISIS (SACKETT ET AL., 2017; SACKETT ET AL., 2022; SALGADO Y MOSCOSO, 2019; SCHMIDT ET AL., 2016)

Instrumento	Validez predictiva
Tests de inteligencia	0,50 / 0,44 (complejidad alta/media)
Tests de conocimientos (prueba teórica)	0,47
Periodo de prácticas en el puesto	0,44
Exámenes prácticos (varios tipos)	0,36
Test de personalidad	0,35
Prácticos tipo test: test de juicio situacional	0,31
Años de experiencia	0,08

Fuente: adaptado de Rodríguez (2023).

Cuando unas bases de convocatoria concretan el valor de las pruebas de su diseño selectivo deberían justificar racionalmente dichos pesos y, a poder ser, basarse en los resultados de investigación de la PTO para asegurar que su proceso no genere falsos positivos ni negativos y permiten a las personas candidatas diferenciarse con garantías legales.

8.5. Temarios

Un temario consiste en un listado de temas susceptibles de generar preguntas en las pruebas de las OEP. Pretende asegurar el marco de referencia necesario para poder desempeñar las tareas de los puestos, las escalas o la base mínima necesaria para ejercer las funciones de los cuerpos convocados. Las BC suelen identificar temarios generales (propios de la condición de empleado público) y de contenidos específicos para asegurar el marco de referencia comentado. En la medida que el diseño selectivo no contemple la formación como parte de dicho diseño, los temarios son extensos precisamente para asegurar con garantías dicha base de conocimientos y, a veces, para cribar personas candidatas por su extensión o complejidad. Pero la extensión y el contenido de los temarios deben decidirse en función de la secuencia de pruebas, de su naturaleza eliminatoria o no y en función de los conocimientos necesarios para empezar a aprender los puestos susceptibles de desempeñarse una vez superada la OEP. Para llegar a estos contenidos es necesario analizar los puestos de trabajo convocados (APT), de manera que se pueda demostrar la relación de estos con las tareas susceptibles de ser desempeñadas en ellos. Sin informes de APT que justifiquen dicha relación, los temarios son inferencias probablemente sesgadas por el *statu quo* u otras posibilidades prácticas (temarios de otras OPE) más que por su valor predictivo.

⁶ La validez tiene un rango de valores entre -1 y +1. Si la validez supera el valor 0,31, se considera aceptable (Cohen, 1988).

8.6. Méritos. Concurso

Así como la fase de oposición se basa principalmente en el modelo de perfil, el concurso se basa en el modelo de generalización: porque hizo y acredita, hará. Pero con matices.

Las BC suelen incluir diversos méritos a la hora de conformar su fase de concurso. Los más frecuentes son: la experiencia, las titulaciones más allá de las que son requisito, las competencias digitales y los idiomas. También pueden ser méritos los cursos realizados y las publicaciones, aunque estos dos últimos suelen ser menos frecuentes en selección de acceso y dependen de la complejidad de los puestos, escalas o áreas funcionales convocadas. Pero merece especial atención una reflexión sobre la experiencia. Normalmente, las AA.PP. suelen diferenciar entre experiencia general (haber trabajado en alguna AA.PP.) o experiencia específica relativa a tiempo trabajado en puestos o escalas similares o cercanas los convocados. En ausencia de APT y de ED la valoración de la experiencia específica se realiza por mimetismo entre el nombre del puesto, escala o cuerpo acreditado y el convocado. Muchas veces este déficit se intenta paliar referenciando el nivel retributivo de los puestos cuya experiencia se acredita para acreditar complejidad, pero las más de las veces la valoración de la experiencia se circunscribe al tiempo trabajado, cuya certificación suele alcanzar sofisticaciones relevantes, por lo que la experiencia se convierte en una valoración de la antigüedad, en sí misma. Esto tiene valor de objetividad y fiabilidad de su estimación, pero escaso valor predictivo, como lo atestigua la tabla expuesta más arriba (validez predictiva de la experiencia: 0.08). Este hecho resta valor al corolario de *porque hizo hará*, ya que esta forma de valorar la experiencia no llega a estas profundidades, a veces difíciles de constatar en procesos masivos (entrevistas conductuales estructuradas). Pero es que, además, puede discriminar a personas que se presentan a las OEP de las AA.PP. por primera vez, ya que ellas no poseen dicha experiencia. La relación demostrada con las tareas del puesto o escala convocada (APT), la ausencia de ED que evidencie la competencia, su bajo valor predictivo y la posibilidad de discriminación de los candidatos noveles exigen una reflexión en relación con el valor de la experiencia, más allá de soluciones coyunturales (consolidación) políticamente comprensibles.

8.7. Tribunal

El tribunal es el órgano más importante de todo el proceso selectivo. Se constituye como condición para el inicio del proceso y termina cuando todos los plazos de las reclamaciones posibles han finalizado. Está conformado por cinco miembros titulares con sus correspondientes suplentes. Son estos:

- **Presidencia.** Debe ser una persona de reconocido prestigio técnico y de gestión en el ámbito convocado. También con probada experiencia (años de servicio) en la Administración convocante que cumple con la condición de la misma relación laboral de los puestos convocados. Tiene el voto de calidad y es la garante de que el proceso se lleve a cabo con garantías de eficacia, igualdad, seguridad jurídica y de la coordinación de todos los órganos implicados en el proceso. Para todo ello, puede valerse de asesores externos si su presencia está suficientemente justificada.
- **Secretaría.** Debe ser una persona de reconocido prestigio jurídico y especializado en aspectos formales de selección y promoción en la organización convocante. Su labor principal es la de gestión de los tiempos y convocatorias en plazo, así como de toda la documentación que el propio tribunal genere. Es la garante del procedimiento administrativo del proceso y la responsable de la redacción y validez de las actas de las reuniones que recojan todas las decisiones, así como de su trazabilidad. También de la gestión formal de las quejas y reclamaciones de las personas candidatas, la gestión de listados provisionales y definitivos. Es la garante de la legalidad formal y material del proceso (Ley 40/2015)⁷ y, junto con la presidencia, de la confidencialidad y anonimato de las pruebas.
- **Vocalías.** Deben ser personas de reconocido prestigio técnico en el ámbito convocado. Sus titulaciones deben ser acordes con dicho ámbito y deben acreditar experiencia en la organización convocante o en ámbitos similares de otras Administraciones. Su labor principal es el diseño y corrección de las pruebas o la validación de sus resultados si estas tareas han sido delegadas en otros órganos de la organización convocante. También de su confidencialidad y anonimato. También de resolver y dirimir las quejas y reclamaciones informando a la presidencia de la mejor forma de proceder, contestar o decidir al respecto. También de la validación de listados provisionales y definitivos.

⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Boletín Oficial del Estado, núm. 236, pp. 89411-89530), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10566>

Distintos autores (Rodríguez, 2023) y organizaciones públicas (Generalitat Valenciana, 2021)⁸ reclaman la profesionalización de los tribunales de selección, incluso de la creación de órganos permanentes de selección con puestos específicos para estos cometidos, recogidos en las correspondientes RPT (Generalitat Valenciana, 2021). Sí parece necesario que los miembros de los tribunales acrediten determinados conocimientos en los conceptos, criterios y técnicas selectivas, de manera que sus labores cualifiquen sus diseños, evaluaciones y decisiones a la hora de dar trabajo a adultos. Algunas organizaciones públicas ya están realizando estos cursos: Andalucía, Valencia, Cataluña (Rodríguez, 2023).

Seguidamente, se describe un posible currículo de estos cursos:

- Criterios y valores de toda selección.
- Eficacia e igualdad.
 - Criterios de éxito de toda selección.
 - Modelos de selección.
 - Objeto de la predicción.
- Validez en selección. Concepto de *validez predictiva*.
- Perfil.
 - Sistema de predictores. Qué es un predictor y cuál es su estructura.
 - Origen del perfil. El análisis del puesto de trabajo.
- Proceso selectivo.
 - Secuencia de pruebas. Criterios.
 - Cuando es buena una prueba.
 - Pruebas de conocimiento. Resultados de investigación.
 - Pruebas prácticas. Resultados de investigación.
 - Pruebas psicotécnicas. Resultados de investigación.
 - Entrevistas. Tipos. Resultados de investigación.
 - Personalidad: definición y tipos, estructura de personalidad, validez y fiabilidad de su medida. Resultados de investigación.
 - Predictores: ranking superior e inferior. Resultados de investigación.
 - La decisión selectiva. Alternativas a la prelación directa.
 - Criterios para el diseño del proceso selectivo.
 - Pruebas de conocimiento.
 - Tipologías. Tipo test y de desarrollo.
 - Tipo test: ventajas e inconvenientes.
 - Estructura. Metodología de diseño de las preguntas tipo test.
 - Análisis estadísticos necesarios: fiabilidad y validez de la prueba y de las preguntas y los distractores. Capacidad de discriminación.
 - Pruebas prácticas.
 - Definición. Ventajas y limitaciones.
 - Estructura. Teoría de resolución de problemas.
 - Contexto, diagnóstico, diseño, planificación y evaluación.
 - Respuesta patrón. Diseño y estimación de la fiabilidad de la prueba.

8.8. Controles posteriores del proceso

Seguidamente, se exponen los que a juicio de este escrito son actividades ineludibles de cualquier proceso selectivo que tenga como criterio de bondad el análisis de las variables intervinientes, su comportamiento, su capacidad predictiva y diferenciadora entre las personas candidatas.

⁸ Generalitat Valenciana. Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública (2021). Informe del grupo de trabajo de estudio de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Generalitat. <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selecci%C3%B3n.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>

a) *Análisis de distribuciones: normalidad, dificultad, grado de discriminación de cada prueba, peso de cada prueba en la decisión selectiva*

Los primeros análisis deben ser análisis de las distribuciones de los resultados para comprobar el comportamiento de las variables: normalidad, asimetría, sesgos y sobre todo valores extremos (*outliers*) que pueden avisar de actuaciones no deseables o dignas de ser investigadas.

En las pruebas de conocimiento tipo test, siempre debe analizarse el comportamiento de dichas pruebas. Concretamente deben realizarse los siguientes análisis estadísticos:

- Respecto de la prueba en general:
 - Dificultad general.
 - Fiabilidad.
 - Discriminación: capacidad para diferenciar a personas opositoras.
- Respecto de las preguntas:
 - Saber cuánto aporta cada pregunta a la prueba.
 - Índice de dificultad de cada pregunta.
 - Capacidad de discriminación de cada pregunta.
 - Tabulación de preguntas y distractores para saber si cada una de ellas cumple su función.

Estos análisis no pueden realizarse antes de administrar la prueba por razones obvias, pero sí tras su administración. Sus resultados pueden orientar y pulir criterios para próximos diseños.

b) *Igualdad*

Uno de los análisis más importantes que todo proceso selectivo en las AA.PP. debe realizar una vez finalizado es la comprobación de la igualdad. Es decir, si todas las personas con las mismas posibilidades tienen las mismas probabilidades. Cada una de las variables utilizadas y con capacidad para diferenciar a las personas candidatas debe ser analizada mediante estadísticos de diferencia en relación con las variables de interés: sexo, raza, edad, nivel cultural, etc. En aquellas AA.PP. que sí dispongan de datos relativos a procesos de evaluación del desempeño tras el proceso selectivo pueden usarse los métodos de regresión lineal para estas comprobaciones viendo el comportamiento de la predicción a la hora de introducir las variables de interés. Como se ha dicho, esta es la solución más rigurosa porque además permite saber la capacidad predictiva de cada variable interviniente, pero también es una realidad que no son muchas las AA.PP. que disponen de estos datos del desempeño. En su ausencia existen suficientes posibilidades con estadísticos de diferencia clásicos para llegar con garantías a esta constatación de igualdad.

c) *Dimensionalidad. Factores subyacentes*

Tal y como hemos visto en el apartado referido a la determinación del peso de las pruebas, muchos de los constructos (contenidos de la medida de las pruebas) se solapan; no son conceptos totalmente distintos (comparten varianza). Este hecho resta capacidad predictiva a las pruebas, al proceso globalmente considerado y añade ruido a la predicción global. Cuanto más independientes (ortogonales) sean las variables desde las que se predice, más potencia predictiva y mejor es la selección.

Los procesos selectivos de las AA.PP., hasta ahora, suelen ser masivos, lo cual genera una gran cantidad de datos susceptibles de ser estudiados para la mejora en general del proceso selectivo sobre bases empíricas. Estudiar las correlaciones entre las pruebas es el primer paso para estudios más profundos (análisis factoriales, etc.) relativos a la dimensionalidad del proceso, al solapamiento de constructos y a la eliminación de medidas redundantes, permitiendo depurar el diseño por reducción de pruebas o por identificación de constructos no medidos (variables ausentes), así como variables moderadoras de la predicción general.

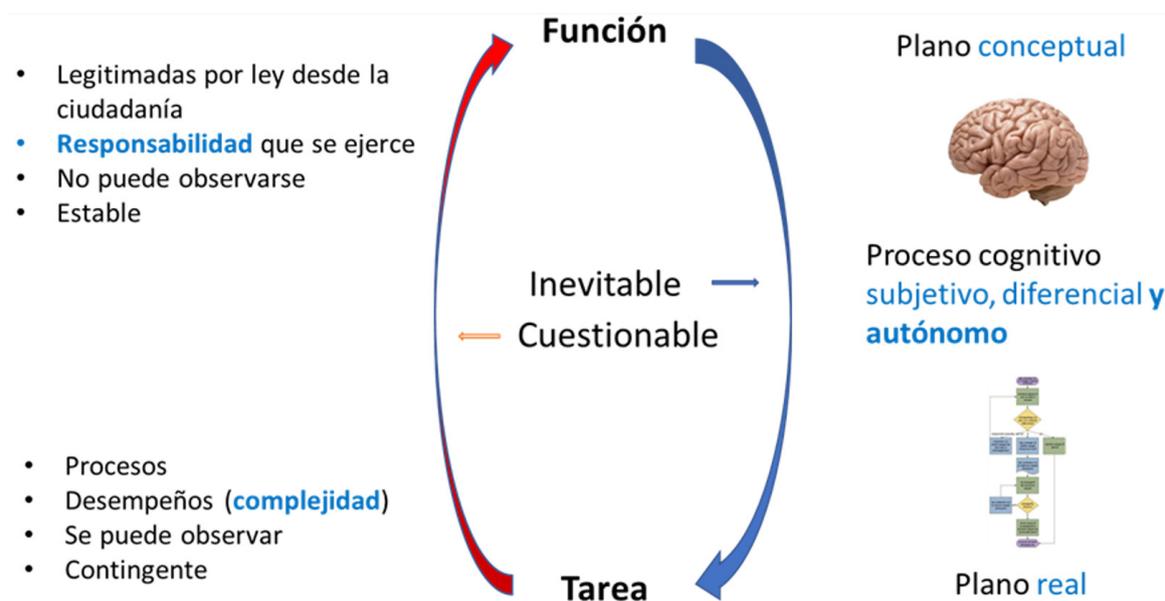
No se puede mejorar ningún proceso selectivo sin haber analizado el comportamiento de las variables que en él intervienen y con las que se toman las decisiones.

9. CARRERA. LA CARRERA HORIZONTAL DESDE LOS RECURSOS HUMANOS: EL JOB CRAFTING

La carrera horizontal (CH) es junto con la evaluación del desempeño la asignatura pendiente de la gestión de recursos humanos de las AA.PP. españolas. Muchas veces se la concibe solo desde el punto de vista crematístico como motivación extrínseca y como una forma de remunerar, otra vez, la antigüedad. Sin embargo, a mi juicio, es una herramienta de altísimo valor estratégico para la gestión de la diferencia, esencia de los RR. HH.

Como se ha dicho, los puestos de trabajo se definen por funciones, pero se materializan con tareas. Las funciones son las responsabilidades que la organización pública asume en relación con las necesidades legítimas por ley de la ciudadanía. Las tareas son los procesos mediante los cuales las personas empleadas públicas satisfacen dichas responsabilidades. No hay tarea que se realice en lo público que no pretenda satisfacer una responsabilidad asumida (legítima o no). En el proceso cognitivo que una persona empleada pública realiza para transformar la responsabilidad en tarea y en hacerla factible y efectiva, las personas se diferencian, se distinguen, se singularizan. Pasar del plano conceptual de la función al plano real de la tarea es un proceso subjetivo, diferencial y autónomo. Este dibujo lo describe:

FIGURA 4. LA CARRERA HORIZONTAL DESDE LOS RR. HH.



Fuente: elaboración propia.

Este proceso subjetivo, diferencial y autónomo es una fuente de motivación porque las personas empleadas públicas pueden satisfacer sus curiosidades, aptitudes y predisposiciones mediante la materialización de sus concepciones y visiones del puesto del que son titulares u ocupantes, la selección o el diseño de las tareas más relevantes o eficaces y el establecimiento de una red de relaciones necesarias para la satisfacción de las funciones que ejercen –*job crafting* (Wrzesniewski y Dutton, 2001)–.

Si ligamos esta posibilidad de desarrollarse en el puesto de trabajo con una necesaria demostración de que las necesidades a las que pretenden satisfacer las tareas quedan satisfechas de un modo eficaz mediante la evaluación del desempeño, tenemos una nueva concepción de la CH que libera a las Administraciones de la, por ahora, concepción monolítica de la carrera como un ascenso en la jerarquía organizativa, lo cual, muchas veces genera inflaciones organizativas no justificadas y difíciles de corregir.

10. CRISIS DEL PUESTO DE TRABAJO. LA GESTIÓN TOTAL DEL TALENTO

Si asumimos que los puestos los desarrollan las personas en función de su propia idiosincrasia, concretada en capacidades, curiosidades, destrezas, contextos y ambiciones profesionales distintivas, y reconocemos sus

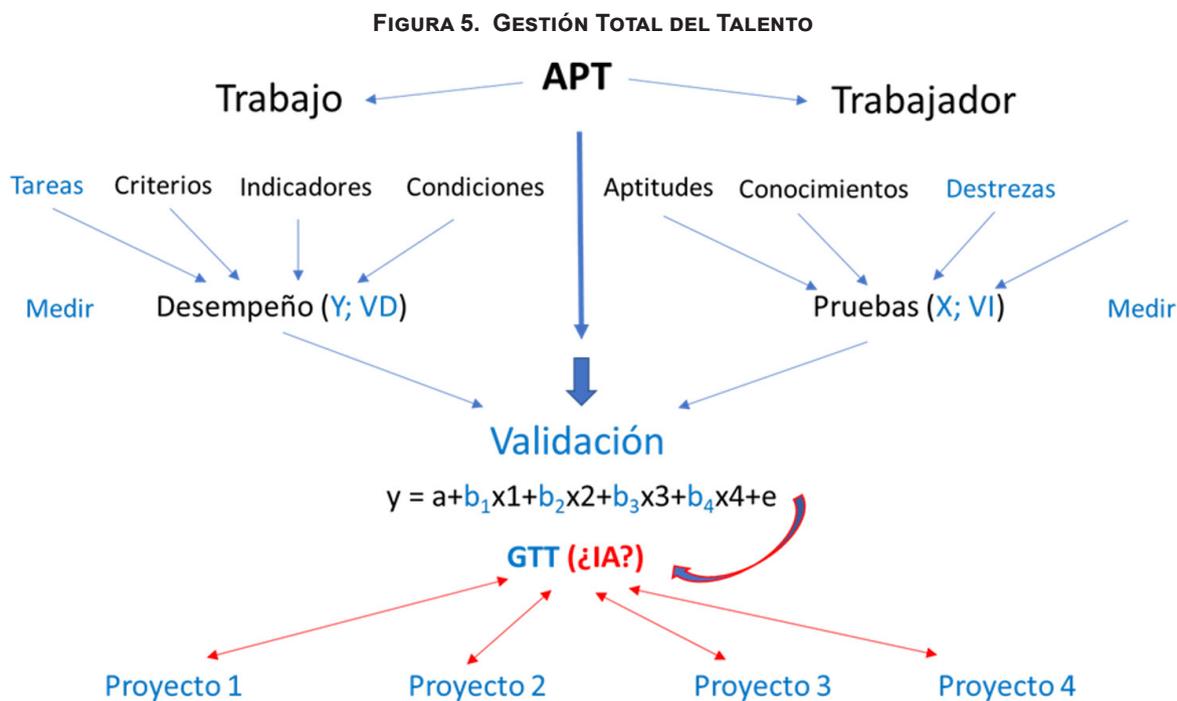
logros con consecuencia de carrera por buen desempeño demostrado, hemos de asumir que la concepción del puesto de trabajo como algo estable y estático es revisable, ya que solo se circunscribe al acotamiento de las funciones con más valor administrativo que real plasmado en una relación de puestos de trabajo (RPT), que es la sanción administrativa pública de un diseño organizativo con fines, principalmente, de valoración.

Podríamos decir que esta concepción de la CH difumina las fronteras entre los puestos, ya que mismas tareas pueden servir para funciones diferentes y mismas funciones pueden materializarse desde tareas distintas. La persona empleada pública que asume unas determinadas funciones también es responsable de todos los procesos susceptibles de satisfacerlas; todos los procesos conocidos, por conocer o por diseñar. Su responsabilidad es total con tal compromiso de eficacia demostrada (Wald, 2020). Desde este punto de vista, el verdadero valor añadido de los puestos desde la gestión de RR. HH. recae en las tareas y exige concebir los puestos sin fronteras dentro de una nueva visión de los cuerpos o escalas: campos de polivalencia (áreas funcionales), crisol de todas las tareas susceptibles de satisfacer las responsabilidades asumidas.

Bajo esta perspectiva es ineludible la necesidad de revisar el valor de las RPT y el valor de las descripciones de los puestos de trabajo con documentos estables en todos sus contenidos. Quizás siguen siendo válidas las monografías que incluyan el enunciado de las responsabilidades asumidas y las estructuras formales de comunicación (relaciones jerárquicas), pero no las tareas ni los contenidos detallados del perfil por la polivalencia comentada.

Pero a este planteamiento le faltan dos cosas: a) qué es lo que debemos saber del trabajo y del trabajador para una *gestión total del talento* (GTT), y b) el trabajo en equipo. Es esta una concepción flexible más por proyectos que por puestos (no en todos los grupos es posible este planteamiento, aunque es verdad que las rutinas estandarizadas las realizarán las máquinas).

La estrategia consiste en desagregar para agregar con inteligencia y evidencia. En no pensar en puestos, sino en tareas, y no pensar en personas, sino en destrezas (Jesuthasan y Boudreau, 2022). Esta infografía pretende explicar la GTT.



Fuente: elaboración propia.

Es necesario realizar análisis de puestos de trabajo (APT) para obtener información del desempeño: tareas, criterios de bondad, indicadores y condiciones de ejecución. Esta información conforma la variable dependiente, el criterio real de eficacia de las AA.PP. En investigación se la identifica con la letra «Y». También APT para obtener información de los determinantes del desempeño predicables de las personas

trabajadoras: las aptitudes, conocimientos y destrezas –son, de algún modo, las «causas» de la Y–. En investigación a estas variables se las identifica con «X» (variables independientes). Una vez conocidas, deben medirse en muestras o poblaciones susceptibles de obtener mediciones fiables, de manera que se puedan validar las predicciones del desempeño hechas desde ellas. La manifestación de esta validez se suele expresar en forma de regresión múltiple lineal que informa del peso de cada X a la hora de predecir el desempeño Y (ver fórmula en el gráfico). Validado el sistema, la solicitud de tareas concretas, fruto de la estrategia política (funciones) o de la coyuntura, puede conformar equipos con variables X e Y demostradas en mediciones previas que satisfagan dichas tareas transformándolas en proyectos (equipos).

De esta manera, las AA. PP. pueden y deben evolucionar desde una concepción estática de los puestos de trabajo a proyectos con equipos probablemente interdisciplinares que permitirán asegurar la eficacia de los procesos y la motivación de sus ejecutores por la posibilidad de proyectar sus aptitudes, curiosidades y motivaciones una vez probada eficaz la gestión de su diferencia.

Una vez validado el sistema, su ecuación de regresión y posteriores adaptaciones y mejoras pueden concebirse como los algoritmos de la gestión total del talento que permitan:

- Conformar equipos para proyectos en función de la relación demostrada entre tareas y destrezas en personas. Todas aquellas personas cuyo perfil ha quedado validado por la evaluación del desempeño en determinadas tareas pueden estar en disposición de formar parte de proyectos total o parcialmente.
- Desde el punto de vista de la carrera este sistema puede identificar los itinerarios formativos de las personas en relación con los puestos a los que aspiran en una concepción de carrera autogestionada (cada persona decide sus esfuerzos para su movilidad pretendida). La Administración puede favorecer procesos de formación para solventar estos peajes.

Cada vez que un proyecto finaliza debe evaluarse el desempeño de sus tareas para retroalimentar el sistema, de manera que el algoritmo mejore, refine la conformación de los equipos y la relación entre tareas, destrezas y personas. Este algoritmo puede concebirse como un embrión de inteligencia artificial (IA; en rojo en el gráfico) para la GTT, aunque, a mi juicio, nunca debe sustituir a las decisiones humanas en la gestión de recursos humanos; solo ayudar y complementar sus argumentos.

CONCLUSIONES

- Este trabajo identifica una secuencia necesaria de fases y herramientas para la elaboración de una planificación estratégica de recursos humanos. Ella es fruto de una concepción sistémica por la práctica reiterada de más de cuarenta años de profesión.
- Una planificación de RR. HH. en las AA. PP. consiste en determinar quiénes, cuántas, dónde y por qué personas empleadas públicas son necesarias para la eficacia pública. Si dicha planificación es, además, estratégica, implica dibujar un horizonte de necesidades fruto del análisis de la demanda ciudadana o de su prospectiva.
- Hablar de diseñar y estructurar funciones es la derivada necesaria de las necesidades de la ciudadanía. Organizar el empleo público en el siglo XXI exige una concepción flexible de las estructuras organizativas, superando la concepción estática de las RPT, la concepción monolítica de los cuerpos y concebir el trabajo más por proyectos que por puestos.
- El escenario de vacantes por jubilaciones en el que ya estamos inmersos exige un rediseño organizativo que responda a tres preguntas: ¿qué puestos tengo que diseñar?, ¿qué puestos tengo que rediseñar?, y ¿qué puestos no debo convocar por no ser necesarias sus funciones o haberse integrado en los puestos objeto de rediseño? Este rediseño debe ser previo y activarse en función de las vacantes que se vayan produciendo.
- La automatización de procesos estandarizados (RPA) y cognitivos va a generar una complejidad flotante para quien la asuma. También la definición de perfiles estratégicos que deberán satisfacerla en escenarios inciertos.
- El análisis del puesto de trabajo es la herramienta mediante la que se identifica toda la materia prima necesaria para alimentar las herramientas aquí descritas al preguntar a las personas trabajadoras: cómo haces lo que debes hacer y qué necesitas para ello.
- La evaluación del desempeño es la herramienta mediante la cual se identifican los criterios e indicadores de la eficacia pública. La que permite conocer los constituyentes del buen hacer para

establecer compromisos de ejecución y para validar las inferencias del resto de herramientas del plan (selección, formación y carrera).

- La formación es el cambio planificado para adquisición, retención y transferencia de conocimientos y destrezas para el desempeño eficaz de tareas. Para el siglo XXI, y en un escenario de necesaria *learnability*, es necesario concebirla como un esfuerzo autogestionado.
- La selección es el proceso mediante el que se identifica quién para hacer qué. Su diseño puede partir de dos corolarios: porque tiene, hará (perfil) o porque hizo, hará. También debe diseñarse en función de las posibilidades de observación de conductas en procesos que contemplen alguna fase formación selectiva (aplazar el desempeño). Y también basarse en los resultados fiables (metaanálisis) de la investigación.
- Cualquier plan de RR. HH. que se precie necesita dar mayor valor a la carrera horizontal, entendida como la posibilidad reconocida formalmente de hacer avanzar el puesto de trabajo por la persona trabajadora. Esta posibilidad es un hecho individual, subjetivo y autónomo ineludible que, si es solicitado, debe tener consecuencias para la persona trabajadora una vez constatada la mejora por la evaluación del desempeño.
- La complejidad inherente a las nuevas necesidades de la ciudadanía, a la automatización, a la complejidad los entornos y a la posibilidad idiosincrásica de solventar y mejorar el desempeño difumina las fronteras entre puestos, haciendo necesario cambiar la forma de concebir el binomio puesto-persona: no pensar en puestos, sino en tareas; no pensar en personas, sino en destrezas. Validar la relación entre ambas puede posibilitar la gestión total del talento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Autor, D., Mindell, D. y Reynolds, E. B. (2019). *The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions*. MIT Work of the Future. <https://ipc.mit.edu/publications/the-work-of-the-future-shaping-technology-and-institutions/>
- Branson, R. K., Reigeluth, C. M., Begland, R., Tarr, R., & Merrill, M. D. (1981). *Extended Task Analysis Procedure (ETAP): User's Manual* (Revised Edition). Florida State University.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Routledge.
- Costa, P. T. y McCrae, R. R. (1992). Normal personality assessment in clinical practice: The NEO Personality Inventory. *Psychological Assessment*, 4(1), 5-13. <https://doi.org/10.1037/1040-3590.4.1.5>
- Fleishman, E. A. y Quaintance, M. K. (1984). *Taxonomies of human performance: The description of human tasks*. Academic Press.
- Goldberg, L. R. (1990). An alternative «description of personality»: The Big-Five factor structure. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59(6), 1216-1229. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.59.6.1216>
- Goldberg, L. R. (1992). The development of markers for the Big-Five factor structure. *Psychological Assessment*, 4(1), 26-42. <https://doi.org/10.1037/1040-3590.4.1.26>
- Gorriti Bontigui, M. (2021). Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la administración pública del siglo XXI. En C. Ramió Matas (coord.), *Repensando la Administración digital y la innovación pública* (pp. 297-337). INAP.
- Jesuthasan, R. y Boudreau, J. W. (2022). *Work without jobs: How to reboot your organization's work operating system*. The MIT Press. <http://dx.doi.org/10.7551/mitpress/13930.001.0001>
- Rodríguez López, A. (2023). La selección de personal en la administración pública: qué medir y cómo medirlo. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (24), 8-50. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.24.2023.01>
- Sackett, P. R., Shewach, O. R. y Keiser, H. N. (2017). Assessment centers versus cognitive ability tests: Challenging the conventional wisdom on criterion-related validity. *Journal of Applied Psychology*, 102(10), 1435-1447. <https://doi.org/10.1037/apl0000236>
- Sackett, P. R., Zhang, C., Berry, C. M. y Lievens, F. (2022). Revisiting meta-analytic estimates of validity in personnel selection: Addressing systematic overcorrection for restriction of range. *Journal of Applied Psychology*, 107(11), 2040-2068. <https://doi.org/10.1037/apl0000994>
- Salgado, J. F. y Moscoso, S. (2019). Meta-analysis of the validity of general mental ability for five performance criteria: Hunter and Hunter (1984) revisited. *Frontiers in Psychology*, (10), artículo 2227. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02227>
- Schmidt, F. L., Oh, I. S. y Shaffer, J. A. (2016). *The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 100 years of research findings*. Fox School of Business Research Paper.
- Wald, J. (2020). *The End of Jobs: The Rise of On-Demand Workers and Agile Corporations*. Post Hill Press.
- Wrzesniewski, A. y Dutton, J. E. (2001). Crafting a Job: Revisioning Employees as Active Crafters of Their Work. *Academy of Management Review*, 26(2), 179-201. <https://doi.org/10.5465/amr.2001.4378011>

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 02-11-2024
Modificado: 21-11-2024
Aceptado: 24-11-2024
Publicado: 14-01-2025
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11469>
Páginas: 33-45

Referencia: Murillo-Pedrosa, L. (2024). El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana. *Documentación Administrativa*, 13, 33-45. <https://doi.org/10.24965/da.11469>

El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana

Workplace learning and knowledge management in the Catalan public administration

Murillo-Pedrosa, Lourdes

Área de Modelo de Aprendizaje y Gestión del Conocimiento.
Escuela de Administración Pública de Catalunya (EAPC) (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5221-2994>
lmurillo@gencat.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Educación, con un máster en Investigación Educativa y graduada en Pedagogía, con especialidad en Gestión de la Formación y Orientación Profesional. Cuento con más de cinco años de experiencia profesional en el ámbito de la innovación educativa, la calidad académica y la gestión del conocimiento. En la actualidad, me encuentro trabajando en la Escuela de Administración Pública de Catalunya (EAPC), contribuyendo a transformar el modelo pedagógico de la institución, alineándolo con el Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) y, por tanto, impulsando la gestión del cambio mediante el desarrollo de proyectos estratégicos y la elaboración de herramientas e instrumentos.

RESUMEN

Objetivos: el presente monográfico trata de describir los principales resultados de una investigación realizada en el ámbito de la Administración pública catalana. La finalidad de esta investigación se centra en analizar los mecanismos y modelos de aprendizaje en los puestos de trabajo en el Departamento de Justicia y Calidad Democrática y el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión. **Metodología:** lo relevante de este artículo reside en su carácter asesor. **Resultados:** de la tesis doctoral se pretende poner en valor el modelo de mejora (fase IV) y las diferentes propuestas (lecciones aprendidas) que plantearon los participantes, para visibilizar aquellos aspectos que necesitan una modificación urgente y para poder acompañar a las instituciones públicas en su proceso de transformación hacia una *organización que aprende* con el diseño de una herramienta técnica. **Conclusiones:** el análisis de esta tesis ha permitido que se pudiera acceder a las futuras líneas de investigación, profundizar en la exploración documental, identificar los autores referentes y los nuevos tópicos, además de poder realizar un estudio previo sobre el estado de la cuestión, para proseguir con la fase aplicada, es decir, con el diseño de los instrumentos de recogida de información, así como la presentación de los resultados que se obtengan.

PALABRAS CLAVE

Gestión del conocimiento; conocimiento crítico; relevo generacional; puesto de trabajo; conocimiento intergeneracional; aprendizaje informal; Administración pública de Cataluña.

ABSTRACT

Objectives: This monograph aims to describe the main results of a research carried out in the Catalan public administration. The aim of this research focuses on analysing the mechanisms and models of learning in the workplaces of the Department of Justice and Democratic Quality and the Department of Social Rights and Inclusion. **Methodology:** The relevance of this article lies in its advisory nature. **Results:** The doctoral thesis aims to highlight the improvement model (phase IV) and the different proposals (lessons learned) put forward by the participants, in order to make visible those aspects that need urgent modification and to be able to accompany public institutions in their process of transformation towards a learning organisation with the design of a technical tool. **Conclusions:** The analysis of this thesis has made it possible to access future lines of research, to deepen the documentary exploration, to identify the referent authors and new topics, as well as to carry out a preliminary study on the state of the question, in order to continue with the applied phase, that is, with the design of the instruments for collecting information, as well as the presentation of the results obtained.

KEYWORDS

Knowledge management; critical knowledge; generational changeover; workplace; intergenerational knowledge; informal learning; Public Administration of Catalonia.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. TENDENCIAS SOBRE EL APRENDIZAJE. ¿CÓMO APRENDEN HOY EN DÍA LOS PROFESIONALES? 2. EL APRENDIZAJE INFORMAL. 3. EL APRENDIZAJE EN EL PUESTO DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATALANA. 4. EL APRENDIZAJE INFORMAL EN EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. 5. INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS. EL PROGRAMA COMPARTIM DEL CEJFE. 6. EL IMPULSO DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATALANA. 7. PROPUESTA DE UNA HERRAMIENTA DE AUTOANÁLISIS ORGANIZACIONAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende ofrecer a las instituciones que conforman la Administración pública catalana, y la Administración en general, una guía para fomentar el aprendizaje en el puesto de trabajo y el aprendizaje informal, la innovación y las nuevas tendencias formativas, lo que redundará, en definitiva, en una mejora del servicio público. Conviene destacar que el presente artículo se enmarca en un estudio de tesis doctoral ya publicado y disponible en acceso abierto (Murillo-Pedrosa, 2023).

El objetivo principal se centra en describir cómo se genera, reproduce o crea el conocimiento relacionado con las actividades profesionales diarias, enfatizando los enfoques y modelos de aprendizaje. Se revisan conceptos y se profundiza en los problemas que conlleva utilizar, promover e impulsar el aprendizaje informal vinculado al puesto de trabajo. Si bien es cierto que se habla de un tema de investigación general, focalizado en el ámbito de la Administración pública catalana, pero también de aquellos tópicos que emergen durante el desarrollo de la tesis doctoral y que adquieren dimensiones muy concretas que se producen en los puestos de trabajo.

En la línea de lo comentado, la problemática que se aborda es novedosa, tanto desde el punto de vista de la investigación como desde la dimensión operativa relacionada con el aprendizaje organizativo y el desarrollo profesional. Es cierto que podemos encontrar una amplia bibliografía y estudios sobre la creación y gestión del conocimiento, pero son escasas y limitadas las investigaciones a nivel nacional e internacional sobre el desarrollo del aprendizaje informal en las organizaciones, considerado cada vez más importante en el enriquecimiento del capital humano y de las instituciones.

El artículo pretende conectar los distintos autores relevantes sobre la temática, hecho que legitima las conclusiones a las cuales se llega de manera empírica. Se han consultado diversas obras relacionadas con el aprendizaje en el puesto de trabajo, el aprendizaje informal, la gestión del conocimiento, así como el aprendizaje organizativo. Asimismo, quisiera hacer mención a aquellos autores referentes que han sido clave para elaborar este artículo: Watkins y Marsick, Hart, Jarche, Jennings, entre otros.

Son muchos los autores que hablan sobre la complejidad de la sociedad y de lo que conocíamos como entorno VUCA¹, y que ahora conocemos como BANI². Este aspecto muestra su conexión con la configuración, las dinámicas y las relaciones entre las organizaciones, las personas y los puestos de trabajo.

Como describo en la tesis doctoral (Murillo-Pedrosa, 2023), en los últimos tiempos los espacios de interrelación se han transformado convirtiéndose en lugares donde compartir y construir conocimiento de forma conjunta. Asimismo, la transformación digital ha comportado que nos replanteemos cómo aprender y acceder al conocimiento. A día de hoy, somos más conscientes que para poder formarnos o mantenernos actualizados no es necesario acudir físicamente a un aula, sino que podemos hacerlo en cualquier momento y desde cualquier lugar.

Al respecto, es importante mencionar la llegada de la pandemia en 2020, que produjo un cambio importante en las dinámicas de las organizaciones. El aprendizaje en línea y el acceso a la formación *e-learning* se convierte en algo muy demandado por los profesionales de la Administración pública catalana, sobre todo por la flexibilidad y la conciliación que comporta a nivel personal y familiar. Según las autoras Watkins y Marsick (2020), se están desarrollando nuevos paradigmas que ponen en evidencia la forma de aprender de los profesionales caracterizada por su relación con los procesos digitales.

Otro de los aspectos que aborda el artículo se relaciona con el nuevo enfoque que las organizaciones ofrecen sobre la formación. Solemos referirnos a menudo a este concepto cuando lo asociamos con un curso o una acción formativa, pero advertimos en la actualidad una cierta evolución del mismo hacia el concepto de *aprendizaje*, sobre todo con aquel que adquirimos cuando relacionamos los conocimientos con nuestra experiencia. Pues así lo describe Marsick (2006), ya que la mayoría de nuestros saberes los adquirimos de manera informal (no prevista) e incidental.

El presente artículo muestra cómo a partir de unos resultados ya constatados de un estudio de tesis doctoral (Murillo-Pedrosa, 2023), se logra elaborar una herramienta de autoanálisis que permite a las organizaciones realizar una mirada interna de su situación actual y una visión prospectiva respecto a la situación que quieren alcanzar. Se trata de un proceso cíclico y de mejora continua que permite poner en conocimiento la situación de la Administración pública catalana con respecto al aprendizaje en el puesto de trabajo.

La realización de esta aportación cuenta con la contribución del Centro de Investigación CRiEDO³ de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), así como con la colaboración del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE)⁴ del Departamento de Justicia y Calidad Democrática, de la Generalitat de Catalunya. La ayuda y participación de estas entidades se ha centrado de manera inicial en la validación de la herramienta diseñada, representada más adelante (ver tabla 2).

Para delimitar la problemática y entender el objeto de estudio, resulta necesario comprender que los profesionales son mucho más autónomos y autodidactas en sus puestos de trabajo, por lo que no esperan que sus organizaciones les ofrezcan el plan de formación anual o el catálogo de cursos formativos, sino que son totalmente conscientes de las necesidades y déficits que presentan a nivel profesional y acceden por iniciativa propia a aquel curso que les puede ayudar y se ajusta a la perfección a sus demandas.

Un informe reciente de la Fundación Pere Tarrés⁵ así nos lo detalla, pues la formación que se diseña tiene que ser pensada previamente para generar transformaciones e impacto en los profesionales y que esos conocimientos se puedan transferir al puesto de trabajo. Así pues, en este artículo se puede advertir la importancia de detectar las necesidades de aprendizaje (DNA) que presentan los profesionales en sus puestos de trabajo, así como la preocupación por potenciar el aprendizaje informal, acompañándolo de espacios colectivos para conversar y compartir el conocimiento.

El propósito de este artículo reside en poder analizar los tópicos que surgieron de los resultados y del tratamiento de la información del estudio mencionado (Murillo-Pedrosa, 2023), y ofrece la posibilidad de iniciar una nueva investigación que trate de abordar los siguientes tópicos:

¹ Compuesto por las iniciales de las palabras inglesas *volatility* (volatilidad), *uncertainty* (incertidumbre), *complexity* (complejidad) e *ambiguity* (ambigüedad).

² Compuesto por las iniciales de las palabras inglesas *brittle* (quebradizo), *anxious* (que genera ansiedad), *non-linear* (no lineal) e *incomprehensible* (incomprensible).

³ <https://www.criedo-uab.cat/>

⁴ <https://cejfe.gencat.cat/ca/inici>

⁵ Fundación Pere Tarrés (2022). Com aplicar allò que s'aprèn en una formació al lloc de treball? https://www.youtube.com/watch?v=zSKy4e67J_I

1. *Fomentar el intercambio de experiencias o buenas prácticas*: se analiza, desde el punto de vista teórico, el funcionamiento y el desarrollo de las comunidades de práctica (COP) en el ámbito de la Administración pública catalana.
2. *Potenciar la acogida y la desvinculación de los profesionales de una organización*: se explora si las instituciones de la Administración pública catalana llegan a disponer de una guía formal o un protocolo de actuación que pueda ofrecer una respuesta a esta necesidad.
3. *Buscar alternativas al conocimiento intergeneracional*: se analiza cómo las organizaciones de la Administración pública catalana captan, retienen y encapsulan el conocimiento crítico y, a su vez, cómo trabajan el relevo generacional.

Asimismo, tal y como se ha mencionado en la introducción, este artículo puede ser útil como guía fundamentada, fruto de un estudio teórico y práctico que permite ofrecer un asesoramiento técnico y aplicado a aquellas organizaciones que quieran promover en sus departamentos el cambio y la transformación del aprendizaje o de la formación que hasta el momento habían ofrecido a sus equipos. Por tanto, es importante destacar que el contexto se delimita al de la Administración pública catalana, pero puede ser válido y útil para el resto de las Administraciones públicas, ya que las fuentes consultadas también forman parte del ámbito nacional.

1. TENDENCIAS SOBRE EL APRENDIZAJE. ¿CÓMO APRENDEN HOY EN DÍA LOS PROFESIONALES?

Tal y como se ha podido detectar en el apartado de introducción, el diseño de una acción formativa o de un curso debe realizarse atendiendo a las necesidades (individualidad) de los profesionales. Solo de esta forma conseguiremos una mayor repercusión para la mejora institucional.

Una de las cuestiones que nos solemos plantear en el ámbito del aprendizaje es la siguiente: ¿cómo aprenden hoy en día los profesionales? No existe una forma concreta ni la mejor manera. Muchos expertos, entre ellos Jesús Martínez, responsable del Área de Innovación y Gestión del Conocimiento del CEJFE, exponen que el aprendizaje en las organizaciones debe evolucionar desde aquellas propuestas tradicionales conocidas como «formación» hacia un enfoque centrado en el aprendizaje (Martínez Marín, 2020). Este nuevo enfoque pretende ser más ubicuo y fluido e implica replantear los servicios ofrecidos, desde la selección y retención de conocimiento hasta la actualización de los profesionales.

La obra publicada por Argilés Marín *et al.* (2023) detalla cómo en la actualidad las organizaciones deben superar los modelos convencionales basados en la figura del experto, quienes transmiten su conocimiento a las personas participantes en el contexto aula, ya sea en modalidad presencial o en línea.

Esta obra describe la necesidad de un cambio en la forma de enseñar o de instruir, y así facilitar la promoción y la facilitación del aprendizaje individual, organizacional y social. Lo que visibilizan estos autores aporta cierto valor a este artículo, ya que, una vez más, observamos que las propuestas centradas en el aprendizaje situado, social y colaborativo, que veremos detallado más adelante, son mucho más eficientes y efectivas en el contexto organizativo.

A raíz de esta cuestión surgió la necesidad de explorar y analizar las tendencias sobre el aprendizaje organizativo y la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo. Martínez Simón (2023)⁶ declara que si queremos acelerar el aprendizaje organizativo, debemos activar los procesos de gestión del conocimiento e ir más allá de la documentación y el almacenamiento del conocimiento.

Tal y como nos detallan Gairín y Rodríguez Gómez (2015), las organizaciones, tanto públicas como privadas, aspiran a convertirse en organizaciones que aprenden mediante el uso de estrategias de gestión del conocimiento y de promoción del aprendizaje informal. El contexto actual demanda a la Administración pública la utilización de nuevas estrategias y procedimientos que permitan a los profesionales incorporar sus aprendizajes a la práctica diaria y con ello ejercer sus funciones con la mejor calidad posible.

En la línea de los comentado, después de analizar lo expuesto por Gairín y Rodríguez-Gómez (ídem.), observamos que las estrategias desarrolladas por las organizaciones para conseguir el aprendizaje organizacional en la mayoría de los casos no han sido las más adecuadas, y aún mucho menos si nos focalizamos

⁶ Publicación del artículo en el blog de la EAPC: <https://eapc.blog.gencat.cat/2023/06/20/som-una-organitzacio-que-apren-parlem-de-la-gestio-del-coneixement-i-de-la-manera-com-la-posem-en-practica-a-ladministracio-silvia-martinez-simon/>

en el contexto de la Administración pública en general, donde todavía conviven aquellos modelos organizativos burocratizados y las resistencias a sistemas más flexibles e innovadores.

En conexión con lo descrito, conviene hacer alusión a lo que las autoras Watkins y Marsick (1992) describen como una *organización que aprende*: «Es aquella en la que el aprendizaje es un proceso continuo, de uso estratégico e integrado al trabajo». El concepto «integrado» se vuelve prioritario en este artículo, pues llegamos a considerar que el aprendizaje debe ser concebido como algo útil, práctico y que, a su vez, se pueda integrar en la dinámica laboral (lo que se conoce en inglés como el *learning in the work of flow*).

Durante la realización de este artículo y con la voluntad de querer profundizar en algunos tópicos, observamos que muchos autores y expertos del ámbito, como López-Crespo (2020), tienden a mostrar una mirada negativa y crítica sobre la formación que hoy en día las organizaciones de la Administración pública promueven, catalogándola de poco aplicada, realista y con una enorme dificultad para transferir los aprendizajes al puesto de trabajo.

Finalmente, es importante también mencionar las contribuciones bianuales que ofrece el Congreso Internacional EDO⁷, con la intervención de grandes expertos del ámbito del aprendizaje y de la gestión del conocimiento, que han ayudado a dar sentido y rumbo al presente artículo.

2. EL APRENDIZAJE INFORMAL

Uno de los ejes centrales de este artículo gira en torno a la importancia del aprendizaje informal en las organizaciones, concretamente en la Administración pública catalana. Para ello, se han consultado diversas fuentes y se ha podido comprobar que existe poca literatura sobre el aprendizaje informal, y menos aún a lo que se refiere este en el sector público.

En primer lugar, se debería hacer alusión a la finalidad de este artículo, que trata de analizar los mecanismos de aprendizaje y su aplicación al puesto de trabajo, entre ellos el papel del aprendizaje informal en el Departamento de Justicia y Calidad Democrática y el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión de la Generalitat de Catalunya.

Merece la pena describir la concepción que tienen diversos autores sobre el aprendizaje informal, el cual es considerado como aquel aprendizaje que tienen los profesionales en su poder (conocimiento tácito e implícito), que suele ser a menudo inconsciente, no estructurado y no intencional (Marsick y Volpe, 1999; Marsick y Watkins, 2001; De Laat y Schreurs, 2013; Encinar-Prat y Gairín, 2019).

Otros de los tópicos que aborda dicho estudio se relaciona con la vinculación de los conceptos trabajo y aprendizaje y la aparición del modelo 70:20:10 como el referente de las organizaciones del siglo XXI. Si reflexionamos en torno a este modelo y analizamos lo que muchos autores han descrito en sus obras, llegamos a ser conscientes de la importancia y el valor que tienen las conversaciones entre compañeros de profesión, las consultas y reflexiones entre profesionales, el perfil del autodidacta y el acceso al conocimiento a través de vías informales. Cross (2006) nos lo expone a la perfección al plantear una concepción del aprendizaje de una forma global y holística, donde valora tanto los elementos formales y estructurados como también los informales y fruto de la causalidad.

Pero, ¿cómo podemos promover e impulsar el aprendizaje informal en las organizaciones? Como conocedores del ámbito sabemos que es muy complejo y que solo la motivación e implicación pueden funcionar como palanca o propulsión, así como la habilidad y la capacidad de muchos directivos líderes de ofrecer la inspiración, el apoyo y la oportunidad de hacer aflorar el conocimiento colectivo de sus equipos.

3. EL APRENDIZAJE EN EL PUESTO DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATALANA

Tal y como se ha descrito al inicio del presente artículo, la sociedad actual se caracteriza por la complejidad y por el dinamismo; por ese motivo necesitamos que el aprendizaje deje a un lado su carácter más tradicional y estático y pueda basarse en la experiencia de los profesionales, adquiriendo un punto más disonante y rompedor, tal y como nos lo describe el experto Domingo-Farnós (2014). En la Administración pública,

⁷ <https://edoserveis-uab.cat/congreso2025/>

se exige cada vez más la utilización de nuevos mecanismos y modelos, sobre todo aquellos vinculados a potenciar el aprendizaje en grupo o lo que conocemos como *aprendizaje colaborativo*.

Bajo el concepto genérico de *aprendizaje en el puesto de trabajo*, las organizaciones toman consciencia de la posibilidad de impulsar prácticas y acciones de aprendizaje más innovadoras y experienciales que superen aquellas más convencionales utilizadas hasta el momento. A lo largo del tiempo muchos expertos de la temática han plasmado en sus obras y escritos la importancia de revalorizar el aprender haciendo (*learning by doing*), de aprender para responder a un problema o un reto (*aprendizaje significativo*), entre otros aspectos, por lo que no estamos hablando de un simple capricho o interés concreto, sino de una realidad imperante.

El presente apartado pretende mostrar la vinculación del aprendizaje en el puesto de trabajo con el aprendizaje informal y la gestión del conocimiento que se detallará más adelante.

Cuando hablamos de aprendizaje social, nos referimos con ello a la experiencia que se ha conseguido mediante el uso de diferentes prácticas, como, por ejemplo, con las comunidades de práctica profesional (COP) en diversos organismos de la Administración pública catalana y, especialmente, en el Departamento de Justicia y Calidad Democrática, con el liderazgo del programa Compartim del CEJFE, que se detallará más adelante. A su vez, en cuanto al Departamento de Derechos Sociales e Inclusión, existe la predisposición por parte de diversas instituciones y organismos en diseñar la formación desde otra perspectiva, teniendo presente el modelo 70:20:10, así como el desarrollo de competencias profesionales mediante la elaboración de planes de desarrollo individual (PDI).

También sería adecuado hacer alusión al Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD⁸) que está impulsando la Escuela de Administración Pública de Catalunya (EAPC). Este modelo es un reflejo de lo expuesto en este artículo, ya que pretende hacer rotar lo que hasta el momento se había contemplado como formación convencional hacia un modelo pedagógico, centrado en las necesidades de las personas y en fomentar el aprendizaje activo y colaborativo, utilizando como palanca de cambio las COP. En el diseño de este modelo se observa una estrategia y una planificación correctamente reflexionada, aspecto que no se ve tan presente cuando se habla de la gestión del conocimiento.

Respecto a la pregunta formulada sobre cómo aprende una organización en la actualidad, a través de diversos estudios vinculados al ámbito de la Administración pública se ha podido comprobar que esta aún no ha integrado los factores esenciales para convertirse en una organización que aprende, pues queda bastante recorrido por hacer. Asimismo, resulta interesante mencionar la investigación realizada por Gairín *et al.* (2020), ya que confirma lo que se ha ido exponiendo a lo largo del artículo: los profesionales muestran preferencia por aquellos métodos de aprendizaje centrados mayormente en lo vivencial y experiencial de sus puestos de trabajo.

4. EL APRENDIZAJE INFORMAL EN EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

Como aspecto primordial del presente artículo es esencial recurrir a aquellas experiencias que se han desarrollado a lo largo del tiempo basándose en el objeto de estudio. En este caso, haremos alusión al Departamento de Justicia y Calidad Democrática y a los resultados extraídos de un estudio realizado por Vázquez (2017), que parte de los tópicos abordados. Los resultados presentados en este artículo se encuentran alineados con los que describe el autor.

Vázquez se dedicó a explorar las diversas vías por las que los profesionales solían acceder al conocimiento y ser competentes a nivel laboral, y logró observar cómo los resultados evidenciaban que la mayoría era a partir del uso de vías informales: el ensayo-error y el aprender haciendo, la consulta a los compañeros más experimentados, tomar notas como recordatorio, etc.

Finalmente, los siguientes apartados (5 y 6) tratan de abordar aquellos tópicos resultado de las futuras líneas de investigación de la tesis doctoral analizada, que se han querido retomar y presentar en este artículo, si bien es cierto que lo expuesto hasta el momento reside en la búsqueda documental y en la síntesis de la información recabada y considerada prioritaria para proseguir con el estudio, y así obtener el suficiente rigor teórico como para dar comienzo a la fase más aplicada.

⁸ <https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/lescola/model-aprenentatge-desenvolupament/enllacos-MAD/Model-aprenentatge-i-Desenvolupament-EAPC-v4-6-ES.pdf>

5. INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS. EL PROGRAMA COMPARTIM DEL CEJFE

Un informe realizado por Graells *et al.* (2009) ya advertía del poder transformador de compartir, reflexionar y discutir experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la Administración pública catalana. Estos autores mencionaban que las innovaciones que se deberían potenciar son aquellas que permiten institucionalizar el cambio, que plantean la mejora y que se orientan a producir transformaciones reales y de gran impacto en las personas y en el servicio público.

Las COP, según Martínez Marín y Muñoz Moreno (2016), son grupos de trabajo colaborativo que se encuentran entre el aprendizaje formal e informal y entre la flexibilidad y una marcada direccionalidad. Mencionan también que se han convertido en una especie de instrumento necesario en la Administración pública, ya que promueve la transformación, junto con aquellos elementos que se han ido mencionando, la interacción entre profesionales y, lo más importante, la creación de conocimiento.

Si recurrimos a una experiencia exitosa, el CEJFE nos habla de la creación del programa Compartim, el cual busca favorecer que los profesionales conozcan buenas prácticas y reflexionen de manera conjunta sobre aspectos de interés común. Este programa nace con la voluntad de impulsar nuevos modelos de formación. Los autores Martínez Marín y Muñoz Moreno (2016), en el marco de este programa, analizan los puntos fuertes y concluyen lo siguiente:

- *La figura del moderador es relevante en todo el proceso.* Se caracteriza por ser un profesional representativo de la comunidad, con carisma y habilidades comunicativas y tecnológicas. Además de disponer de amplio conocimiento técnico de la materia tratada en la COP.
- *La difusión del conocimiento.* Se deben organizar jornadas de buenas prácticas para que el conocimiento generado se pueda transferir al resto de profesionales que no forman parte activa de la COP.
- *Los incentivos y la motivación.* Es muy importante el reconocimiento de los profesionales que forman parte de estas comunidades. Pueden tratarse de incentivos económicos, de certificación de horas dedicadas a la formación, así como de autoría de publicaciones o de difusión de trabajos.
- *Disponer de documentación y bibliografía.* Los profesionales disponen de aquellos soportes o recursos necesarios y actualizados para consultar. Los autores citados mencionan que se trata de un servicio que alerta de nuevos artículos o publicaciones de revistas, de un boletín mensual con novedades bibliográficas, de una *newsletter*, etc.

Fruto de este análisis, los autores afirman que las resistencias o limitaciones en la generación de COP suelen estar motivado por las siguientes causas: falta de implicación y motivación, el tiempo disponible para participar activamente, las rutinas y las exigencias de la organización, los recursos y medios disponibles, el interés de los líderes, la falta de reconocimiento, la desconfianza de algunos cargos superiores, etc.

Lo expuesto en este apartado permite apreciar cómo la Administración pública debe asumir el liderazgo, la responsabilidad y el compromiso con respecto a la gestión del conocimiento y los beneficios de compartir los aprendizajes entre profesionales. Además de autoevaluarse y reflexionar sobre la importancia que otorga a la existencia de estas comunidades, al desarrollo profesional, a los procesos de innovación, así como a la calidad de los servicios prestados.

6. EL IMPULSO DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CATALANA

En este artículo la gestión del conocimiento se contempla como un todo que trata de englobar diferentes elementos; entre ellos, la capacitación y la retención del talento, el desarrollo profesional, el relevo generacional y el conocimiento crítico.

Llegados a este punto, conviene detenerse y reflexionar en torno a las siguientes cuestiones: ¿qué estamos haciendo para activar procesos de gestión del conocimiento? ¿Cómo estamos identificando el conocimiento crítico? ¿Qué estamos haciendo para fomentar la distribución y la aplicación de este conocimiento? Estas preguntas acaban siendo muy ambiciosas, por lo que lo presentado en este artículo pretende convertirse en un recurso para las organizaciones de la Administración pública y en el ámbito del aprendizaje y el desarrollo profesional.

Busquets y Macià (2023) exponen que las jubilaciones masivas que afrontará la Administración pública plantean un escenario complejo y, a su vez, también una posibilidad de transformación del ámbito público. En esta línea, mencionan que esta oportunidad está relacionada con la gestión del conocimiento interno, con el relevo generacional y con la necesidad de retener y atraer el talento interno y externo. Ambas expertas llevan a cabo un estudio a partir de los resultados obtenidos de diferentes ayuntamientos de la provincia de Barcelona y llegan a la conclusión de que para realizar un correcto plan de relevo generacional se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- *La planificación de futuras vacantes generadas por las jubilaciones.*
- *La importancia de preservar el conocimiento crítico* de aquellos puestos de trabajo identificados clave mediante un proceso sistematizado de transferencia del conocimiento.
- *La contratación de nuevas personas empleadas.* Muchas Administraciones públicas están contratando a personal empleado joven para compensar la pérdida de personal.
- *Los programas de transición a la jubilación.* Diseñados para ayudar y orientar al personal funcionario y empleado que se jubila.
- *La flexibilidad laboral.* Permite al personal más sénior reducir su jornada laboral o trabajar a tiempo parcial y prepararse progresivamente para su jubilación.
- *El conocimiento y la competencia.* Diseño de programas orientados a la transmisión del conocimiento para mantener la continuidad de la gestión de los proyectos y actividades organizativas.
- *Actos de reconocimiento al personal sénior.* Se trata de recompensar el esfuerzo del traspaso de conocimiento realizado como beneficio para la institución y, a su vez, para poner valor su trayectoria profesional (actos públicos, noticias, vídeos, acreditaciones como persona experta, etc.).

Respecto al desarrollo profesional, Argilés Marín *et al.* (2023) explican cómo este se ha ido adaptado de las prácticas tradicionales a aquellas nuevas tendencias formativas y remarcan cómo estas se enmarcan en el nuevo paradigma de un modelo de aprendizaje activo, basado en la aplicación directa al puesto de trabajo (apartado 3 de este artículo).

Si nos centramos en la gestión del conocimiento, no suficientemente priorizada durante años, todavía queda mucho recorrido para que adquiera el protagonismo necesario en el proceso de transformación de la Administración pública. La gestión del conocimiento se ha convertido en una necesidad para las organizaciones públicas. La forma como se crea, almacena y sistematiza el conocimiento es una pregunta ineludible en cualquier organización a día de hoy.

Muchos expertos en la temática vinculan los procesos de innovación pública con la gestión del conocimiento y los califican de pilares fundamentales para el crecimiento de cualquier organización. Por ese motivo, es crucial que las instituciones comiencen a desarrollar un modelo que les permita aprovechar el conocimiento existente, pero, sobre todo, fomentar un entorno óptimo que facilite la recepción de nuevas ideas y soluciones que se puedan transferir a los puestos de trabajo.

Enlazando con lo anterior, si queremos convertirnos en una organización que aprende, es relevante promover experiencias prácticas que permitan fortalecer vínculos entre los profesionales, compartir aprendizajes y dialogar, lo que provoca la mejora a nivel profesional e institucional. Como he destacado anteriormente (Murillo-Pedrosa, 2023), los referentes o líderes públicos deberían ser conscientes de que la gestión del conocimiento en las Administraciones públicas nos permite tomar mejores decisiones, optimizar y reutilizar los recursos para ser más eficientes.

7. PROPUESTA DE UNA HERRAMIENTA DE AUTOANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Llegados a este punto, en el que se ha descrito y fundamentado el estado de la cuestión del aprendizaje en el puesto de trabajo, el aprendizaje informal y la gestión del conocimiento, en este apartado se destacan las diversas conclusiones a las que se ha llegado, que dejan abiertas futuras líneas de investigación, así como ayudan a trazar los retos que, hoy en día, presentan las organizaciones de la Administración pública.

Partiendo del trabajo de campo y el análisis de los resultados, este trabajo se centra en mostrar y analizar los resultados de la fase IV (modelo de mejora) e incitar, con ello, a las instituciones públicas a promover cambios en los modelos de aprendizaje y en las formas de acceder al conocimiento. Para contextualizar y poner al lector en situación, se presenta la tabla 1, que contiene el detalle de las distintas fases de la tesis doctoral (Murillo-Pedrosa, 2023).

TABLA 1. FASES DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Fases del estudio	Instrumentos	Tratamiento de la información	Participantes y periodo
Fase I	Cuestionario <i>online</i> (modelo original de Watkins y Marsick, 1993)	IBM SPSS 21	320 participantes 2019-2020
Fase II	Entrevistas convergentes (Vásquez, 2017) (modalidad virtual)	MAXQDA 2022	54 entrevistados 2020-2021
Fase III	Grupos de discusión (modalidad virtual)	MAXQDA 2022	15 participantes 2021-2022
Fase IV	Modelo de mejora para el fomento del aprendizaje en el puesto de trabajo	Validación por parte de los participantes del estudio	13 profesionales 2022-2023

Fuente: Murillo-Pedrosa (2023).

Antes de exponer los resultados, se considera oportuno detallar brevemente el proceso de elaboración y diseño del modelo de mejora. La finalidad de esta fase conclusiva residía en poder confeccionar un instrumento que pudieran utilizar las organizaciones o los profesionales para facilitar el fomento de los aprendizajes a sus puestos de trabajo. Para ello se contó con la participación de trece profesionales del ámbito de la Administración pública catalana. Las propuestas que formularon eran fruto de experiencias y vivencias prácticas que habían podido experimentar a lo largo de su trayectoria laboral.

Para poder entender la tipología de respuestas, propuestas y reflexiones que ofrecieron los profesionales, es necesario conocer algunas de las cuestiones que se les planteó (í.d.):

- ¿Desde la Administración se fomenta el aprendizaje en el puesto de trabajo? ¿Y el aprendizaje informal?
- ¿Desde la Administración se contribuye al fomento del aprendizaje colectivo? ¿Se trabaja en red con otras entidades del territorio?
- ¿Debería la Administración actualizar la oferta formativa que ofrece en la actualidad a sus profesionales? ¿Debería ponerse al día de las nuevas tendencias formativas?
- Entre otras cuestiones.

A raíz de las propuestas de los participantes, en el presente artículo se muestra la elaboración de una herramienta o recurso que permite a las organizaciones poder autoevaluarse y observar en qué situación se encuentran respecto a los tópicos abordados: aprendizaje en el puesto de trabajo, aprendizaje informal, mecanismos y estrategias de aprendizaje, trabajo en red con otras instituciones, etc. La finalidad de este recurso (ver tabla 2) reside en poder ofrecer apoyo o guía a las organizaciones que así lo requieran en este proceso de autoanálisis crítico. La tabla presentada a continuación se trata de una síntesis de la herramienta, que actualmente se está trabajando en profundidad, con el máximo rigor técnico y pendiente de validar por un grupo de expertos teóricos y prácticos de los diversos tópicos.

TABLA 2. SÍNTESIS DEL RECURSO ELABORADO A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA FASE IV DE LA TESIS DOCTORAL (MURILLO-PEDROSA, 2023)

Tópico	¿Cómo lo podemos impulsar?
Trabajo en red y gestión del conocimiento	1. Generar equipos de trabajo heterogéneos y a la vez interdisciplinarios sobre problemáticas, dudas, intereses comunes.
Potenciar el trabajo colaborativo en las organizaciones	1. Habilitar espacios en las reuniones de equipo para compartir conocimientos, buenas prácticas, reflexiones, etc. 2. Impulsar redes profesionales, comunidades de aprendizaje (CAP) o comunidades de práctica (COP) para facilitar la interacción entre los equipos de trabajo e intercambiar conocimientos. De este modo, las instituciones públicas se podrán convertir en gestoras del cambio y de la cultura organizativa.

Tópico	¿Cómo lo podemos impulsar?
Preparar una guía de acogida o de desvinculación de los nuevos profesionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un manual o guía de acogida general y a la vez específico por cada puesto de trabajo (haciendo alusión a las competencias y habilidades profesionales, así como a las funciones o tareas requeridas). 2. Potenciar la figura del mentor o tutor. 3. Realizar entrevistas de incidentes críticos, entrevistas estructuradas o semiestructuradas para la detección del conocimiento crítico.
Impulsar la retención del talento y el conocimiento intergeneracional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar la promoción interna y la carrera horizontal y vertical de los profesionales talentosos. 2. Revisar el sistema de selección y provisión de puestos de trabajo (junto con las DLT, la descripción del lugar de trabajo), para que permitan una mayor flexibilidad y adecuación del perfil del profesional al puesto de trabajo.
Diseñar un sistema de detección de necesidades de aprendizaje (DNA) eficaz y adecuado al puesto de trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear la figura del <i>identificador de necesidades formativas</i>. Una especie de intermediario entre los profesionales del ámbito del aprendizaje y los gestores o técnicos de formación. 2. Promover el diseño de formaciones más adecuadas o enfocadas a las problemáticas del puesto de trabajo que logren ofrecer soluciones prácticas y realistas.
Promover nuevos formatos formativos (teniendo en cuenta la repercusión del COVID-19)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar con formatos híbridos, que faciliten la flexibilidad laboral y la conciliación con la vida personal. 2. Concebir la combinación del trabajo presencial y del teletrabajo como un beneficio para la organización.
Generar espacios informales para la reflexión de la práctica diaria (praxis)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear o aumentar los espacios de cuidado personal o de salud mental, mediante el diseño y la impartición de talleres de autocuidado, <i>mindfulness</i>... que, a su vez, faciliten el sentimiento de pertenencia a un equipo. 2. Recuperar diversas iniciativas, como: el intercambio de buenas prácticas entre profesionales del mismo ámbito o diferente, la asistencia a congresos o jornadas, los intercambios entre equipos o entre países, etc. 3. <i>Esta última propuesta tiene relación con los intercambios clínicos del ámbito sanitario.</i>
Transformar el rol directivo o del líder	<ol style="list-style-type: none"> 1. Habilitar espacios para poder hacer un seguimiento y una evaluación del desempeño de los perfiles directivos o de responsabilidad. 2. Otorgar cierto valor práctico a los cursos sobre gestión de equipos y sobre desarrollo del talento. 3. Diseñar la formación directiva de una forma holística y transversal.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Como se ha ido mencionando a lo largo del artículo, se convierte en un aspecto prioritario tomar conciencia de la importancia que tiene actualmente la transferencia de los aprendizajes adquiridos al puesto de trabajo, siendo conocedores de que, analizada la bibliografía existente sobre la temática, muchos expertos coinciden en afirmar que es un ámbito poco explorado.

Por otro lado, también se llega a confirmar la dificultad que presenta la Administración pública catalana actualmente para generar modelos sólidos que permitan a las diversas organizaciones fomentar la gestión del conocimiento, diseñar nuevas tendencias en el ámbito del aprendizaje y del desarrollo, retener y potenciar el talento interno y, mucho más, lograr la transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo.

Lo presentado en este artículo ofrece la oportunidad a los departamentos de la Administración pública catalana, y de la Administración en general, de disponer de una guía técnica y orientativa que les permita aplicar procesos y ejemplos prácticos, autoanalizarse para detectar posibles limitaciones o debilidades (e, incluso, poder elaborar un análisis DAFO⁹ interno) en sus planes formativos y observar en qué punto se encuentran.

⁹ El análisis DAFO es una sencilla herramienta de análisis estratégico. Ésta trata de analizar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de una organización para facilitar la toma de decisiones.

Con esto nos referimos a que la organización pueda disponer de la información necesaria y adecuada para sentirse preparada e iniciar el proceso de transformación desde un modelo basado en el diseño de cursos formativos (en formato catálogo) hacia un modelo centrado en las necesidades particulares e individuales de cada profesional.

Por tanto, ¿qué factores o principios son necesarios para que las instituciones de la Administración pública se conviertan en organizaciones que aprenden? La herramienta presentada y fundamentada en la fase IV permite observar, desde una perspectiva crítica y constructiva, los componentes necesarios para impulsar la gestión del conocimiento, el cambio organizativo y promover el aprendizaje en el puesto de trabajo. Martínez Simón (2023) expone que en todo proceso de gestión del cambio las variables más potentes son las que quedan debajo del iceberg, es decir, las actitudes, las experiencias, los valores, las creencias, etc.

A continuación, se describen aquellos factores necesarios y detectados del análisis de la herramienta elaborada (tabla 2). Cabe destacar que muchos de ellos presentan cierta vinculación y conexión:

Cambio en la cultura de las organizaciones

Muchos autores comentan que, actualmente, las organizaciones siguen teniendo dificultades para convertir el conocimiento interno en procesos innovadores y gestores del cambio. Al respecto, existen dos elementos que anticipan qué organizaciones se mostrarán más receptivas a impulsar el cambio y cuáles no tanto. Estamos hablando de la cultura organizativa, así como de la resistencia al cambio. A día de hoy, somos más conscientes de que una organización resistente al cambio significa que está abocada al fracaso.

Necesidad de crear un repositorio institucional

Almacenar y encapsular el conocimiento crítico de una organización se está convirtiendo en una obligación para la Administración pública. Es primordial aprovechar el conocimiento experto, el conocimiento existente y recopilar el aprendizaje implícito de los profesionales. La creación de un repositorio documental comporta, según Martínez Simón (2023), un esfuerzo para documentar y depositar el conocimiento y poder localizarlo más fácilmente. En la misma línea, como he sostenido con anterioridad (Murillo-Pedrosa, 2023), se describe la importancia de encapsular el conocimiento interno para facilitar la gestión, la transferencia y la reutilización del mismo.

Transformación de los roles de liderazgo en las organizaciones

Este factor se ha destacado en el diseño de la herramienta (tabla 2) y durante el desarrollo del presente artículo. Las organizaciones actuales necesitan líderes transformadores que inspiren y motiven a sus equipos de trabajo y, a la vez, se conviertan en referentes y mentores. Para ello, se debería comenzar a invertir en la capacitación de los perfiles directivos. Como ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha creado este año la Escuela de Alta Dirección Pública del Estado, centrada en dotar a los futuros directivos de contenidos actualizados y las competencias necesarias para la gestión de equipos y la respuesta a los retos cambiantes de la sociedad.

Promover el trabajo en red y la colaboración entre los profesionales

El trabajo en red junto con la colaboración tiende a asociarse con el aprendizaje social, así como también con el concepto de *inteligencia colectiva* acuñado por el experto Amalio Rey. Si recurrimos a la literatura, las Administraciones públicas cada vez más tienden a desarrollar COP, comunidades de aprendizaje o redes de profesionales (en inglés, networking). Están demostrados empíricamente los beneficios que comporta la interacción social a nivel emocional, pero también para adquirir nuevos aprendizajes y asentar conocimientos. Como he descrito anteriormente (Murillo-Pedrosa, 2023), los profesionales que acuden a sesiones de formación presenciales mejoran sus habilidades sociales y comunicativas, además de tejer una red de contactos profesionales que les permite compartir problemáticas o dudas concretas.

Impulsar mecanismos de acogida y desvinculación de los profesionales con relación con sus puestos de trabajo

Busquets y Macià (2023) detallan que lo preferible y óptimo es que el profesional que se incorpora lo haga con la ayuda de la persona sénior y que se pueda realizar la transferencia del conocimiento de una

forma directa. Pero, coincidiendo con lo identificado por otros expertos en recursos humanos y gestión de la edad (age management), a menudo esto no es posible y la información se almacena en un repositorio para que el nuevo profesional pueda aprender más rápida y eficazmente.

Finalmente, la preparación del profesional para su desvinculación es igual de importante o más que el proceso de acogida. El reconocimiento del valor y el legado que ha aportado un profesional a la organización permite fortalecer el vínculo existente e, incluso, llegar a crear una comunidad de embajadores del conocimiento, similar a lo que sucede en el ámbito académico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argilés Marín, J. M. (coord.); Pastor Sainz-Pardo, I., Pérez Dios, P., Amor Sánchez de Ron, M., Abad Andújar, I. y Adiego Samper, C. (2023). *Hacia el aprendizaje más allá de la formación. Una década de transformaciones en el Instituto Nacional de Administración Pública* [colección: Innovación Pública]. INAP.
- Busquets Montes, S. y Maciá Losada, M. (2023). Plan de actuación para los procesos de relevo generacional en las entidades locales. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (23), 148-163. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.06.2023.AB.09>
- Cross, J. (2006). *Informal Learning. Rediscovering the Natural Pathways That Inspire Innovation and Performance*. Pfeiffer.
- De Laat, M. y Schreurs, B. (2013). Visualizing informal professional development networks: Building a case for learning analytics in the workplace. *American Behavioral Scientist*, 57(10), 1421-1438. <https://doi.org/10.1177/0002764213479364>
- Domingo-Farnós, J. (2014, 18 de abril). El aprender de los innovadores y el desaprender de los disruptivos... ¿convergentes o divergentes? *Juandon. Innovación y conocimiento* [blog]. <https://juandomingofarnos.wordpress.com/2014/04/18/el-aprender-de-los-innovadores-y-el-desaprender-de-los-disruptivos-convergentes-o-divergentes/>
- Encinar-Prat, L. y Gairín Sallán, J. (2019). Informal learning about teaching among novice university professors. *The Qualitative Report*, 24(12), 3102-3121. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2019.3760>
- Gairín Sallán, J., Rodríguez-Gómez, D. y Barrera-Corominas, A. (2020). Hints for Rethinking Communities of Practice in Public Administration: An Analysis from Real Practice. En I. Management Association (ed.), *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 342-363). IGI Global Scientific Publishing. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-9860-2.ch018>
- Gairín Sallán, J. y Rodríguez Gómez, D. (2015). La realidad del aprendizaje organizativo en la Administración pública catalana. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (8), 8-23. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=8&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Graells, J., Barrera-Corominas, A. y Jiménez, D. (2009). *El treball col·laboratiu a l'Administració. Aportacions del programa Compartim*. Generalitat de Catalunya.
- López-Crespo, S. (2020). *El rol directivo para la promoción del aprendizaje informal del profesorado en los centros educativos* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://hdl.handle.net/10803/670617>
- Marsick, V. (2006). Informal strategic learning in the workplace. En J. N. Streumer (ed.), *Work-related learning* (pp. 51-69). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-3939-5_2
- Marsick, V. J. y Volpe, M. (1999). The nature and need for informal learning. *Advances in Developing Human Resources*, 1(3), 1-9. <https://doi.org/10.1177/152342239900100302>
- Marsick, V. J. y Watkins, K. E. (2001). Informal and incidental learning. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 2001(89), 25-34. <https://doi.org/10.1002/ace.5>
- Martínez Marín, J. (2020). Tendencias en formación y aprendizaje en la Administración pública tras la pandemia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 64-79. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.19.2020.04>
- Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J. L. (2016). La formación desde comunidades de práctica profesional. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (10), 42-55. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=10&tipo=R&seccion=53&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Martínez Simón, S. (2023, 20 de junio). Som una organització que aprenem? Parlem de la gestió del coneixement i de la manera com la posem en pràctica a l'Administració. *EAPC blog*. <https://eapc.blog.gencat.cat/2023/06/20/som-una-organitzacio-que-apren-parlem-de-la-gestio-del-coneixement-i-de-la-manera-com-la-posem-en-practica-a-l-administracio-silvia-martinez-simon/>
- Murillo-Pedrosa, L. (2023). *El aprendizaje en el puesto de trabajo. Su concreción en el Departamento de Justicia y en los Servicios Sociales de Cataluña* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://hdl.handle.net/10803/690251>

- Vásquez, S. (2017). *El aprendizaje informal en el Departamento de Justicia* [documento inédito]. Documento interno del Departamento de Formación.
- Watkins, K. E. y Marsick, V. J. (1992). Towards a theory of informal and incidental learning in organizations. *International Journal of Lifelong Education*, 11(4), 287-300. <https://doi.org/10.1080/0260137920110403>
- Watkins, K. E. y Marsick, V. J. (1993). *Sculpting the learning organization: Lessons in the art and science of systemic change*. Jossey-Bass.
- Watkins, K. E. y Marsick, V. J. (2020). Informal and Incidental Learning in the time of COVID-19. *Advances in Developing Human Resources*, 23(1), 88-96. <https://doi.org/10.1177/1523422320973656>

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 12-11-2024
Modificado: 22-11-2024
Aceptado: 28-11-2024
Publicado: 14-01-2025
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11478>
Páginas: 46-70

Referencia: Belmonte Martínez, I. M. (2024). Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, 13, 46-70. <https://doi.org/10.24965/da.11478>

Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XXI

Changes and trends in training and learning in public administrations in the 21st century

Belmonte Martínez, Isabel María

Parque Móvil Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (España – Spain)
isabelm.belmonte@carm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia, diplomada en Fiscalidad Local y experta universitaria en Gestión Municipal y Administración Electrónica, ambas por UNED. Titulación oficial en Gestor de EFQM. Máster en Enseñanzas Aplicadas para la Gestión de las Administraciones Públicas por ENAE y máster de Dirección de Recursos Humanos por el INAP. *Community manager* de la Comunidad de Formación de INAP Social. Ponente y panelista habitual en Congresos EDO, CNIS, Novagob, Foro Talento Público, Cumbre Europea de Interoperabilidad, entre otros. Miembro de la Asociación de Mujeres en el Sector Público y de la Asociación de Dirección Pública Profesional. Premio Nacional a Innovadora Pública del Año en el XI Congreso CNIS 2021 y candidata en 2022 al Premio Novagob Excelencia a la Mujer Destacada del Sector Público.

RESUMEN

Objetivos: este artículo tiene como objetivo principal analizar el papel clave que desempeña el aprendizaje para superar los retos y desafíos urgentes que nos plantea el contexto público actual. También se destaca la necesaria adopción de una doble perspectiva (formación tradicional versus experiencias de aprendizaje) a la hora de diseñar las políticas formativas y el necesario enfoque estratégico en su diseño e implementación. **Metodología:** la metodología utilizada es experiencial, apoyada en encuestas realizadas a nivel nacional e internacional, que tratan de demostrar los desafíos y principales debilidades de la formación y el aprendizaje en el contexto actual, así como los aspectos prioritarios y el impacto de la tecnología en dichos ámbitos. **Resultados:** la importancia del conocimiento a nivel organizativo y la necesidad de su gestión estratégica como elemento clave para gestionar el cambio, es uno de los mayores desafíos que se plantean a las Administraciones públicas. **Conclusiones:** el aprendizaje es la palanca estratégica que permite la adaptación, convirtiéndose en un imperativo para las organizaciones del siglo XXI. La convivencia entre la formación tradicional y las nuevas experiencias de aprendizaje es esencial en el contexto actual, complementándose y enriqueciéndose mutuamente. La gestión del conocimiento y la existencia de una cultura de aprendizaje son desafíos importantes a conseguir, siendo el liderazgo y el papel de los líderes claves en su consecución.

PALABRAS CLAVE

Administraciones públicas; aprendizaje; gestión del conocimiento; estrategias y cultura de aprendizaje.

ABSTRACT

Objectives: The main objective of this article is to analyse the key role played by learning in overcoming the urgent challenges posed by the current public context. It also highlights the need to adopt a double perspective (traditional training versus learning experiences) when designing training policies and the necessary strategic approach in their design and implementation. **Methodology:** The methodology used is experiential, supported by surveys carried out at national and international level, which try to demonstrate the challenges and main weaknesses of training and learning in the current context, as well as the priority aspects and the impact of technology in these areas. **Results:** The importance of knowledge at an organisational level and the need for its strategic management as a key element to manage change is one of the greatest challenges facing public administrations. **Conclusions:** Learning is the strategic lever that allows adaptation, becoming an imperative for 21st century organisations. The coexistence between traditional training and new learning experiences is essential in the current context, complementing and enriching each other. Knowledge management and the existence of a learning culture are important challenges to be achieved, with leadership and the role of leaders being key in achieving them.

KEYWORDS

Public administrations; learning; knowledge management; learning strategies and culture.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL NUEVO CONTEXTO DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1.1. UN ANTES Y UN DESPUÉS EN EL ÁMBITO DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE. 1.2. LA NECESARIA EVOLUCIÓN DE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN A EXPERIENCIAS DE APRENDIZAJE. 1.3. EL NUEVO ROL DE LAS ESCUELAS E INSTITUTOS DE FORMACIÓN Y EL PERSONAL DOCENTE. 2. ¿LA TECNOLOGÍA HA CAMBIADO NUESTRA FORMA DE APRENDER? 3. LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO FACTOR DE INNOVACIÓN Y CAMBIO. 3.1. LA IMPORTANCIA DE GESTIONAR EL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES. 3.2. LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO. 3.3. LA CULTURA DEL APRENDIZAJE HERRAMIENTA CLAVE. CONCLUSIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

La más importante y, en realidad, la verdadera y única contribución de la ciencia de la gestión en el siglo XX fue el incremento en cincuenta veces de la productividad del trabajador manual en la producción. La más importante contribución que la gestión necesita hacer en el siglo XXI es, de manera similar, incrementar la productividad del trabajo del conocimiento y del trabajador del conocimiento.

PETER DRUCKER (1999), *Management challenges for the 21st century*

INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI, las Administraciones públicas enfrentan el desafío de adaptarse a un entorno cambiante donde la selección, la formación y la gestión del talento se han convertido en pilares esenciales para su eficiencia y eficacia. Este monográfico reúne una serie de artículos que abordan y analizan estas temáticas desde diversas perspectivas, ofreciendo propuestas innovadoras.

La selección de personal en el ámbito público requiere de metodologías que no solo sean eficientes, sino también inclusivas, transparentes y equitativas, garantizando que los procesos de selección atraigan y retengan a los mejores talentos. Además, la distinción entre diferentes tipos de personal en el sector público plantea desafíos y oportunidades que deben ser gestionados con una comprensión clara de la normativa y jurisprudencia actual.

Junto a ello, la planificación estratégica de los recursos humanos es esencial para alinear los objetivos organizacionales con el desarrollo profesional del personal empleado público. De ahí que la gestión del

rendimiento y la evaluación del desempeño se presenten como herramientas clave para fomentar una cultura corporativa de mejora continua y excelencia en el servicio público.

Asimismo, el desarrollo de competencias y habilidades específicas es crucial para que el personal empleado público pueda enfrentar los retos actuales y futuros. En este contexto, el aprendizaje no formal y organizacional en el puesto de trabajo se convierte en un componente vital para la transferencia de conocimiento y la innovación dentro de las Administraciones.

Finalmente, los nuevos modelos de aprendizaje y gestión del conocimiento subrayan la necesidad de adoptar enfoques más flexibles y adaptativos, al mismo tiempo que estratégicos, de tal manera que permitan a las Administraciones públicas mantenerse a la vanguardia y responder eficazmente a un entorno en constante cambio.

1. EL NUEVO CONTEXTO DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Un antes y un después en el ámbito de la formación y el aprendizaje

La preparación de las y los estudiantes para el trabajo, la ciudadanía y la vida del siglo XXI supone todo un desafío. La mundialización, los adelantos técnicos, la migración, la competencia internacional, las transformaciones del mercado y los problemas políticos y aquellos relacionados con el medio ambiente en la esfera internacional impulsan la adquisición de aptitudes y conocimientos que necesitarán las personas para sobrevivir y abrirse camino en el siglo XXI.

El anterior fragmento es copia literal del comienzo del primero de los documentos de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, denominado *El futuro del aprendizaje* (Scott, 2015), de una serie de tres documentos, donde se propugna un nuevo modelo de aprendizaje para el siglo XXI.

Casi cinco años después de publicarse este documento, se produjo un hecho sin precedentes a nivel mundial –la COVID-19–, que verdaderamente supuso un antes y un después en todos los ámbitos de la gestión pública y también en todo lo que tiene que ver con temas de formación y aprendizaje.

Este hecho, unido al contexto actual en el que nos encontramos, hacen que el sector público se tenga que enfrentar a retos extraordinarios como consecuencia de un entorno extremadamente complejo, incierto y cambiante; de ahí que la formación tradicional ya no sea suficiente para responder a estas demandas. Tal y como afirma Martínez (2016, p. 20), «el desequilibrio entre los planteamientos de la formación tradicional y las necesidades del personal empleado público, unido a la reducción de los recursos y una mayor demanda» hacen todavía más patente lo anteriormente dicho.

Así mismo, en un informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación (2021) de la UNESCO se pone de manifiesto que «la situación actual ha puesto encima de la mesa la importancia de la gestión del conocimiento y la imperiosa necesidad del aprendizaje, no sólo de las personas, sino también de las organizaciones, como una de las principales habilidades que se exigirán a los profesionales del futuro», convirtiéndose el conocimiento y el aprendizaje en dos elementos fundamentales para la renovación y la transformación.

Los motivos son múltiples:

1. **Adaptación rápida a los cambios:** el entorno laboral es cada vez más dinámico y complejo, por lo que el aprendizaje continuo es esencial para la adaptación de las organizaciones y su propia subsistencia. Las Administraciones públicas deben adaptarse rápidamente a los cambios legislativos, tecnológicos y sociales, de tal manera que el aprendizaje continuo permita a los empleados mantenerse actualizados y ser más flexibles ante las nuevas demandas del contexto actual.
2. **Mejora de la eficiencia y eficacia:** la formación constante mejora las habilidades y competencias, traduciéndose en un mayor rendimiento y productividad de los empleados y una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Esto es esencial para satisfacer las expectativas de la ciudadanía y mejorar la calidad de dichos servicios.
3. **Innovación y mejora continua:** el aprendizaje fomenta una cultura de innovación y mejora continua. El personal empleado público que está en constante aprendizaje es más proactivo a proponer nuevas

ideas y soluciones creativas a los problemas existentes, permitiendo a las organizaciones desarrollar nuevas soluciones y mejorar los servicios que ofrecen.

4. **Retención del talento:** las oportunidades de desarrollo profesional son un factor clave para la retención del talento. El personal empleado público que siente que está creciendo y aprendiendo en su trabajo es más propenso a permanecer en la organización. Las organizaciones que ofrecen oportunidades de desarrollo profesional son más atractivas para los mejores talentos y pueden reducir la rotación de personal.
5. **Fomento de la colaboración y el trabajo en equipo:** el aprendizaje organizacional promueve la colaboración y el trabajo en equipo, ya que los empleados comparten conocimientos y mejores prácticas, creando un entorno de trabajo más cohesionado y productivo. El aprendizaje contribuye a crear una cultura de aprendizaje continuo, colaboración y mejora continua.

En resumen, el aprendizaje, en el contexto público actual, es fundamental para asegurar que las Administraciones públicas puedan responder eficazmente a los desafíos contemporáneos, mejorar la calidad de los servicios y fomentar una cultura de innovación y desarrollo continuo y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

1.2. La necesaria evolución de actividades de formación a experiencias de aprendizaje

Las organizaciones públicas están experimentando hoy día una transformación radical en la manera en que conciben y gestionan el aprendizaje, de tal manera que ya no es un evento aislado, sino un proceso continuo y estratégico que permea toda la organización. En este nuevo contexto, el papel que tiene la formación y el aprendizaje, desde un punto de vista no solo organizativo, sino también individual, es crucial. Y lo es en todos los ámbitos de la gestión pública y, por supuesto, en el ámbito de las Administraciones públicas.

Sin embargo ¿cómo podemos a través de la formación y del aprendizaje dar respuesta a los desafíos actuales? Para ello es precisa una renovación profunda del modelo formativo actual, y esto solo es posible a partir de varias premisas clave.

La primera premisa clave consiste en la necesidad de adoptar un modelo transversal que configure el aprendizaje como valor organizativo, esto es, como un valor esencial de la organización y de las personas que la integran. De tal manera que «es necesario transformar el modelo formativo actual, basado en la oferta (el personal empleado público elige libremente qué actividades formativas realizar a partir de una oferta previamente establecida), para dar paso a un modelo basado en la demanda, esto es, adaptado a las necesidades reales de desarrollo profesional del personal empleado público, identificadas desde la perspectiva de la organización, del puesto de trabajo y del propio individuo» (Belmonte, 2021, p. 314).

La segunda premisa clave, alude a la necesidad de convertir el aprendizaje en una responsabilidad organizativa de carácter estratégico, más orientada a las necesidades futuras de la organización. La orientación estratégica de las políticas formativas debe constituir un elemento clave en la renovación del modelo, al existir una tendencia excesivamente general al cortoplacismo de los diferentes planes de formación (uno o dos años a lo sumo).

Esta orientación estratégica debe hacerse a partir de una serie de reflexiones previas ¿Hacia dónde se dirige la organización? ¿Cuál es su propósito evolutivo? ¿Qué necesidades de desarrollo profesional necesitarán en los próximos años los profesionales que trabajan en la organización? (a cinco, diez, quince años de perspectiva temporal), articulando a partir de ahí los correspondientes itinerarios formativos.

Este cambio de perspectiva supone, por un lado, la asunción por parte de la Administración pública de una responsabilidad (la de formar a su personal empleado público) que debe liderar y gestionar directamente (no delegar en dicho personal), dadas sus importantes consecuencias (si queremos que la formación redunde en la mejora organizativa), y ello con una clara finalidad: que la formación sea vista como una inversión y no como un simple gasto. Por otro lado, implica que la formación en el sector público deba evolucionar necesariamente desde modelos tradicionales hacia modelos más centrados en el aprendizaje y el aprendiz. De ahí que la formación tradicional y el aprendizaje experiencial representen dos enfoques distintos para adquirir conocimientos y habilidades, teniendo cada cual sus propias características, ventajas y desventajas.

Veamos a continuación, brevemente, cada una de ellas:

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA FORMACIÓN TRADICIONAL

FORMACIÓN TRADICIONAL		
Características	Ventajas	Desventajas
<i>Centrada en la teoría:</i> prioriza la transmisión de conocimientos teóricos a través de clases magistrales, libros de texto y materiales escritos.	<i>Estructura clara:</i> la formación tradicional ofrece una estructura clara y organizada de los contenidos.	<i>Falta de aplicación práctica:</i> los conocimientos adquiridos pueden no ser fácilmente aplicables a situaciones reales.
<i>Rol pasivo del aprendiz:</i> el aprendiz es un receptor de información, con un papel predominantemente pasivo.	<i>Acceso a información amplia:</i> permite acceder a una gran cantidad de información teórica en un tiempo relativamente corto.	<i>Motivación limitada:</i> la falta de interacción y la pasividad del aprendiz pueden limitar la motivación y el interés.
<i>Evaluación basada en exámenes:</i> el aprendizaje se evalúa principalmente a través de pruebas o exámenes escritos que miden la capacidad de memorizar conceptos.	<i>Facilidad de implementación:</i> es un modelo de formación fácil de implementar y gestionar (sobre todo para el docente).	<i>Dificultad para retener la información:</i> la memorización de contenidos sin una aplicación práctica puede dificultar la retención a largo plazo.
<i>Ambiente de aprendizaje formal:</i> se desarrolla en entornos controlados como aulas o salas de conferencias (presenciales o virtuales).		

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA FORMACIÓN EXPERIENCIAL

FORMACIÓN EXPERIENCIAL		
Características	Ventajas	Desventajas
<i>Centrado en la práctica:</i> prioriza la adquisición de conocimientos y habilidades a través de la experiencia directa y la resolución de problemas reales.	<i>Mayor retención de conocimientos:</i> la experiencia directa facilita la comprensión y la retención a largo plazo de los conceptos.	<i>Mayor complejidad:</i> requiere una planificación y organización más cuidadosa que la formación tradicional.
<i>Rol activo del aprendiz:</i> el aprendiz es un protagonista activo en su propio proceso de aprendizaje, explorando, experimentando y descubriendo.	<i>Desarrollo de habilidades prácticas:</i> permite desarrollar habilidades como la resolución de problemas, la creatividad y el trabajo en equipo.	<i>Costes más elevados:</i> puede requerir mayores recursos económicos y de tiempo.
<i>Evaluación basada en competencias:</i> el aprendizaje se evalúa en función de la capacidad de aplicar los conocimientos y habilidades adquiridas en situaciones reales.	<i>Mayor motivación:</i> la participación activa y la relevancia de los contenidos aumentan la motivación y el compromiso del aprendiz.	<i>Dificultad para evaluar:</i> la evaluación de las competencias adquiridas puede ser más compleja.
<i>Ambiente de aprendizaje flexible:</i> se desarrolla en entornos diversos y puede incluir actividades en grupo, simulaciones, proyectos y estudios de caso.	<i>Adaptabilidad:</i> se puede adaptar a diferentes contextos y necesidades de aprendizaje.	

Fuente: elaboración propia.

Además de todo lo anteriormente expuesto, para poder abordar la dimensión estratégica del aprendizaje se hace necesario lo que podríamos calificar como una auténtica «revolución del aprendizaje organizativo». Esta revolución consiste en asegurar que la principal fuente de aprendizaje en el ámbito organizacional sea el trabajo cotidiano, de manera que aseguremos que cada trabajador obtenga de su entorno laboral el aprendizaje necesario para su adaptación continua. En definitiva, que el aprendizaje sea un proceso que básicamente se produzca en el flujo de trabajo, una actividad casi invisible que se entremezcla con nuestras funciones. Tal y como afirma Michelle Weise, experta en aprendizaje permanente y vicerrectora de Estrategia e Innovación de la National Univesity Sistem, que habla del lugar de trabajo como «aula del futuro» (Meneses, 2021).

Según esta autora, el aumento de la esperanza de vida hará que se extienda la vida laboral y que las instituciones educativas y empresariales tengan que facilitar un mejor acceso al aprendizaje permanente. De tal manera que «tenemos que asumir que el aprendizaje va a ser más frecuente y episódico; reimaginar la educación superior como una variedad de autopistas con un montón de rampas de entrada y salida entre la formación y el trabajo» (Meneses, 2021).

El contexto actual nos impone, por tanto, un modelo en el que tener la actitud para aprender día a día (lo que se conoce como *life long learning*) se hace más necesaria que nunca, debiendo abordarse de forma estratégica.

En este sentido se pronuncia el documento marco conocido como *Consenso por una Administración abierta*¹ (cuya fase de despliegue comenzará en 2025), el cual aborda la formación y capacitación del personal empleado público como parte de su estrategia para transformar la Administración pública, promoviendo una cultura de innovación y aprendizaje continuo. Afirma, además, que la capacitación de dicho personal debe estar alineada con las necesidades actuales y futuras, especialmente en áreas como la digitalización y la innovación tecnológica, reconociendo a las personas como la gran palanca de cambio.

Este documento se encuentra en clara alineación con la regulación contenida en el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre de 2023 (BOE n.º 303, de 20 de diciembre), por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, el cual introduce medidas significativas relacionadas con la formación del personal empleado público, como parte de la reforma y modernización de la función pública en España. Estas medidas buscan no solo mejorar la eficiencia y eficacia del servicio público, sino también preparar a los empleados para los desafíos futuros en un entorno cada vez más digital y dinámico.

A nivel normativo cabe destacar las recientes leyes sobre función pública aprobadas en Andalucía (Ley 5/2023, de 20 de marzo, cuyo título IV se dedica expresamente a la formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias, concibiéndose como un instrumento estratégico para la modernización de la Administración y la mejora de la calidad del servicio público); Asturias (Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público); La Rioja (Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública), y País Vasco (Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público). Estas leyes reflejan un compromiso común con la mejora continua y la profesionalización del personal empleado público, a través de la formación y el aprendizaje.

Por último, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Anteproyecto de Ley de Función Pública se ha aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de julio de 2024. Actualmente, se encuentra en la fase de tramitación parlamentaria. El citado texto introduce innovaciones importantes en áreas como la formación continua, la evaluación del desempeño, la planificación estratégica y el acceso al empleo público, formando parte de un esfuerzo más amplio por transformar la función pública en un modelo más eficiente y adaptado a los retos actuales de gestión.

1.3. El nuevo rol de las escuelas e institutos de formación y el personal docente

En este nuevo contexto, ¿cuál es el papel o el rol de las escuelas e institutos de formación? Evidentemente, también han experimentado una importante evolución, ya que en lugar de ser simples transmisoras de conocimientos teóricos, las escuelas e institutos de formación deben convertirse en «facilitadoras de experiencias de aprendizaje significativas» (Martínez y Muñoz, 2018).

¹ Consenso por una Administración abierta: <https://www.inap.es/en/consenso-por-una-administracion-abierta>

Esto implica necesariamente:

- Diseñar currículos flexibles y adaptables: los planes de formación deben ser dinámicos y responder a las necesidades cambiantes del sector público y de los propios estudiantes.
- Promover metodologías activas: el aprendizaje basado en proyectos, la resolución de problemas, el trabajo colaborativo y el aprendizaje basado en juegos son algunas de las metodologías que pueden fomentar un aprendizaje más activo y significativo.
- Utilizar tecnologías educativas innovadoras: las herramientas digitales pueden enriquecer la experiencia de aprendizaje y permitir a los estudiantes acceder a información y recursos de forma más ágil y flexible.
- Fomentar la creatividad y el pensamiento crítico: las escuelas deben proporcionar espacios y oportunidades para que los estudiantes desarrollen su capacidad de innovar y resolver problemas complejos.
- Cultivar habilidades blandas: además de los conocimientos técnicos, las escuelas deben poner énfasis en el desarrollo de habilidades como el pensamiento crítico, la comunicación, el liderazgo, la negociación y la inteligencia emocional.
- Promover el aprendizaje continuo: las escuelas deben fomentar una cultura de aprendizaje permanente, preparando a los estudiantes para seguir aprendiendo a lo largo de toda su vida.

En resumen, las escuelas e institutos de formación deben evolucionar hacia un modelo centrado en el estudiante, donde el aprendizaje sea activo, experiencial y conectado con el mundo real. De esta manera, podrán formar profesionales altamente cualificados y preparados para enfrentar los desafíos del futuro. Al mismo tiempo, tal y como afirma Argilés *et al.* (2023, p. 93), «deben tener en cuenta todos esos contextos de aprendizaje y promover ecosistemas de aprendizaje que faciliten y fomenten tanto la experiencia (trabajo) como la exposición (aprendizaje social), además de seguir promoviendo la formación, considerando la interacción entre todas ellas».

Ahora bien, ¿qué implicaciones conlleva el nuevo modelo para el personal docente? El cambio hacia un modelo de aprendizaje experiencial implica una transformación profunda en el rol del personal docente, guiando a los estudiantes en su proceso de aprendizaje y proporcionándoles los recursos necesarios para que construyan su propio conocimiento. Acompañan a los estudiantes de manera individualizada, brindándoles *feedback* y apoyo para que alcancen sus objetivos, siendo para ellos un ejemplo de aprendizaje continuo.

En definitiva, han de pasar de transmisores de conocimiento a diseñadores de experiencias de aprendizaje. Ahora bien, ¿qué significa ser un diseñador de experiencias de aprendizaje?. De acuerdo con Andrés Núñez²:

1. El docente crea estratégicamente situaciones, actividades y entornos para promover el aprendizaje significativo.
2. Combina elementos pedagógicos, tecnológicos, emocionales y contextuales para generar experiencias memorables y efectivas.
3. Se enfoca en las necesidades, intereses y estilos de aprendizaje de los estudiantes”.

Este cambio de rol también implica importantes desafíos y oportunidades para los docentes, tales como:

- Adaptación a nuevas metodologías: los docentes deben estar dispuestos a experimentar y a salir de sus zonas de confort.
- Desarrollo de nuevas competencias: se requiere una mayor formación en diseño instruccional, evaluación de competencias y uso de tecnologías educativas.
- Gestión del tiempo y de los recursos: la implementación de proyectos y actividades experienciales puede requerir una mayor inversión de tiempo y recursos.

¿Cuándo utilizar cada enfoque? La elección entre formación tradicional y aprendizaje experiencial dependerá de diversos factores, tales como: los objetivos de aprendizaje, el perfil de los participantes, los recursos disponibles y el contexto en el que se desarrolla la formación. La formación tradicional es adecuada para transmitir conocimientos teóricos básicos cuando se dispone de poco tiempo o recursos limitados o cuando se requiere una estructura clara y organizada; mientras que el aprendizaje experiencial es ideal para

² Núñez Álvarez, A. (2024). El nuevo rol del docente. Disponible en: https://www.linkedin.com/posts/andresnunezalvarez_el-rol-del-docente-est%C3%A1-cambiando-radicalmente-activity-7188884514121633792-j70w/?originalSubdomain=es

desarrollar habilidades prácticas, fomentar la creatividad y la innovación, y promover un aprendizaje más profundo y significativo. En la práctica es recomendable combinar ambos enfoques para lograr un aprendizaje más completo y eficaz.

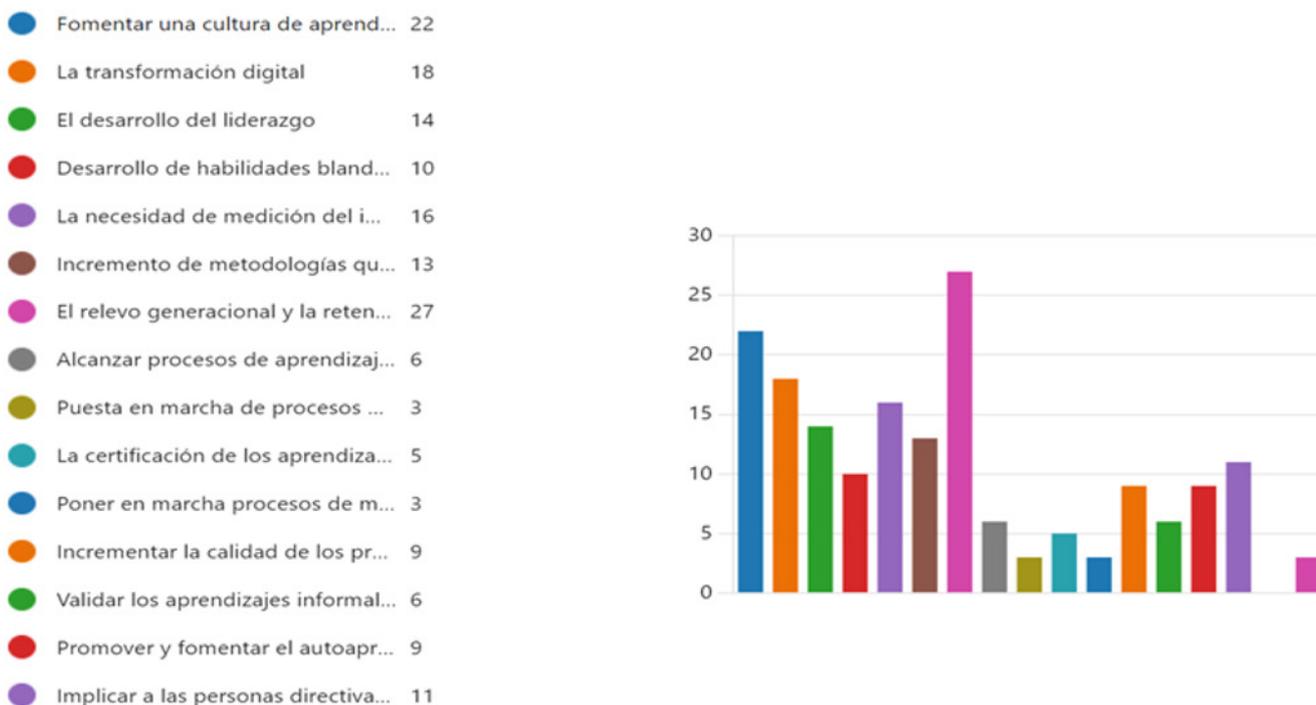
A propósito del nuevo rol de las escuelas e institutos de formación, resulta interesante hacer referencia a un debate que se abrió en la Comunidad de Formación de INAP Social sobre el futuro del aprendizaje en el sector público, en el marco del Congreso Nacional de Innovación (CNIS), que tuvo lugar los días 25 y 26 de junio en Madrid dentro del VIII Foro de Institutos y Escuelas de Administración Pública³. Los resultados se obtuvieron a partir de las encuestas que se realizaron a nivel nacional, en las que participaron un total de cuarenta instituciones y entidades de distintos ámbitos territoriales (estatal, autonómica y local).

Las principales cuestiones que se plantearon a nivel nacional fueron las tres siguientes:

- *Primera:* ¿cuáles son los desafíos más importantes relacionados con el aprendizaje para las organizaciones públicas en los próximos dos años 2024-2026?
- *Segunda:* ¿cuáles son las principales ventajas y debilidades, a nivel organizativo, para afrontar dichos desafíos?
- *Tercera:* ¿en relación con el futuro de la formación y el aprendizaje en la administración pública qué aspectos priorizarías?

En el plano de los desafíos, los tres más importantes que se plantearon fueron, por este orden, el relevo generacional y la retención del talento fomentar una cultura de aprendizaje permanente en la organización y la transformación digital.

GRÁFICO 1. DESAFÍOS MÁS IMPORTANTES RELACIONADOS CON EL APRENDIZAJE. CNIS 2024

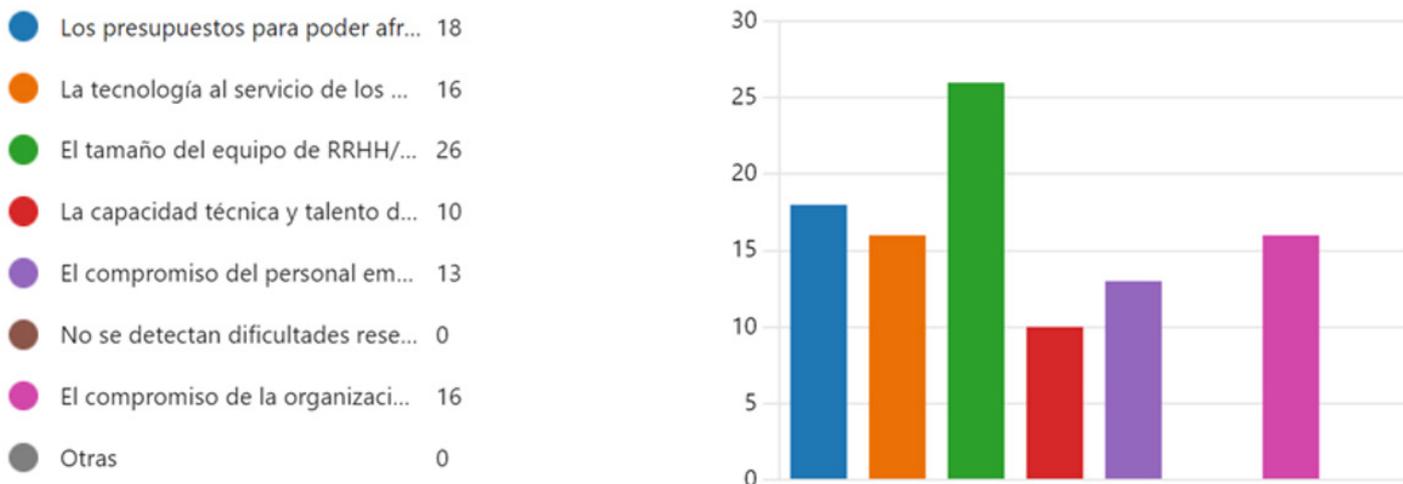


Fuente: elaboración propia a partir de Comunidad de Formación INAP Social.

En cuanto a las principales debilidades que se plantearon para afrontar dichos desafíos, las tres primeras fueron: el tamaño del equipo de RR. HH./aprendizaje para afrontar los desafíos, los presupuestos para poder afrontarlos y el compromiso de la organización.

³ La Administración al día (2024, 1 de julio): <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1515483>

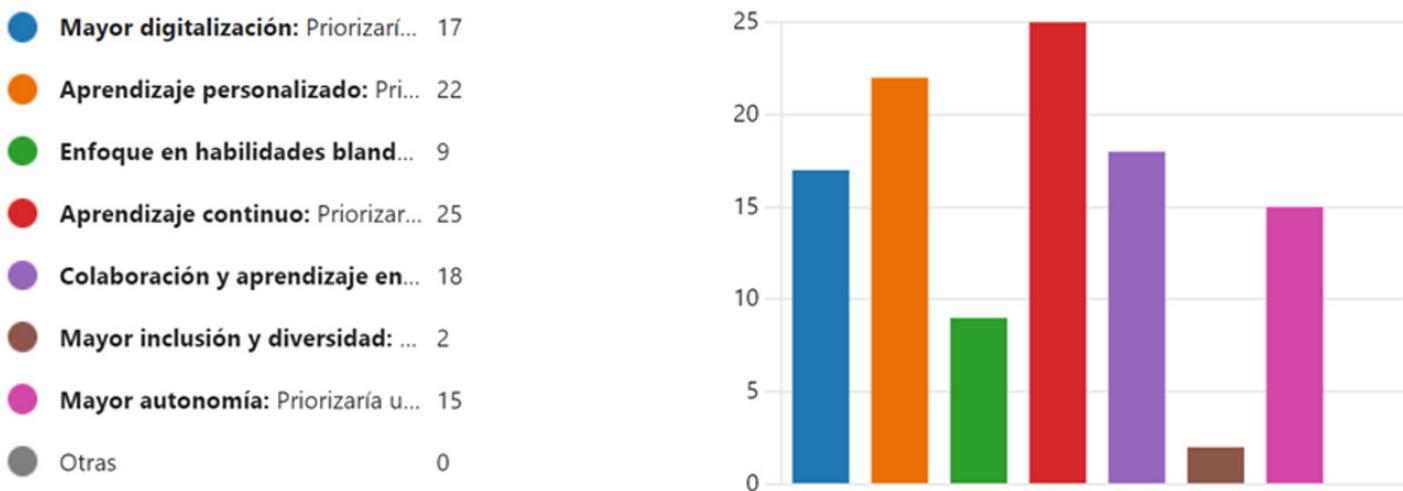
GRÁFICO 2. PRINCIPALES DEBILIDADES PARA AFRONTAR LOS DESAFÍOS. CNIS 2024



Fuente: elaboración propia Comunidad de Formación INAP Social.

En cuanto a los aspectos prioritarios en relación con el futuro de la formación y el aprendizaje en la Administración pública, los tres principales fueron: el aprendizaje continuo y la actualización de habilidades, que han de ser la norma general, con el personal empleado público participando regularmente en la formación y el desarrollo profesional y generando cultura de aprendizaje en la organización; el aprendizaje personalizado, priorizando un futuro en el que el aprendizaje esté cada vez más personalizado para las necesidades individuales de cada empleado con la ayuda de la tecnología y los datos, y la colaboración y aprendizaje en red, de manera que el aprendizaje sea cada vez más colaborativo y en red con los empleados, que aprenderán unos de/con otros y compartirán conocimiento a través de redes de aprendizaje.

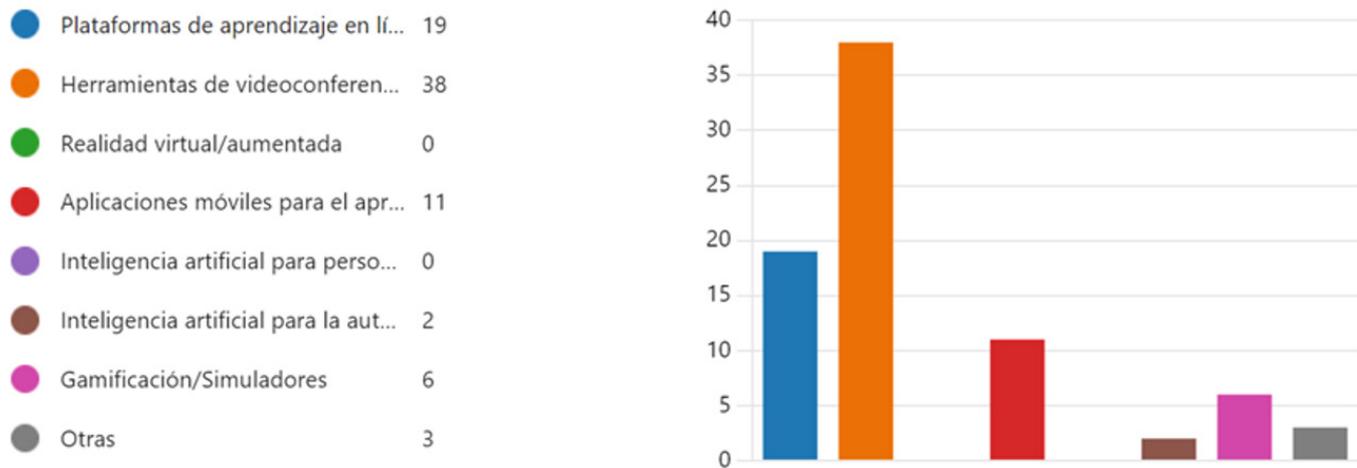
GRÁFICO 3. ASPECTOS PRIORITARIOS EN RELACIÓN AL FUTURO DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE. CNIS 2024



Fuente: elaboración propia Comunidad de Formación INAP Social.

En el plano más tecnológico, las respuestas relativas a las tecnologías que se habían incorporado en formación en sus respectivas organizaciones en los últimos cuatro años no iban más allá de plataformas de aprendizaje en línea y herramientas en línea, sin ningún tipo de rastro de la utilización de herramientas de inteligencia artificial y realidad virtual/aumentada.

GRÁFICO 4. TECNOLOGÍAS INCORPORADAS EN FORMACIÓN EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS



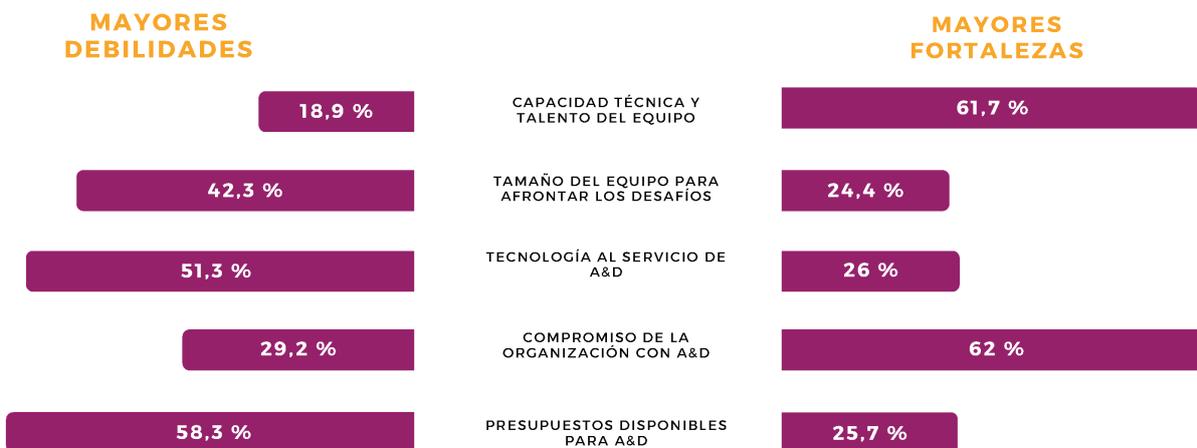
Fuente: elaboración propia Comunidad de Formación INAP Social.

En cuanto a la formación y el aprendizaje en el contexto actual, no podemos dejar de hacer referencia al Foro de Innovación en Aprendizaje y Desarrollo (Foro FIAD)⁴, que en 2024 ha tenido lugar los días 12 y 13 de junio, y que constituye todo un referente (sobre todo en Iberoamérica) para quienes gestionan aprendizaje corporativo.

Las principales conclusiones del estudio FIAD 2024 fueron obtenidas a través de un cuestionario, realizado entre enero y abril de este año, que fue completado por responsables de recursos humanos y aprendizaje de organizaciones públicas y privadas de diversos países de Iberoamérica y España, y que inicialmente contaba con una única pregunta muy abierta: ¿cuál es el desafío más grande de aprendizaje y desarrollo para tu organización en el año 2024?

Aquí el patrón de respuestas es muy similar al del año 2023, siendo la tecnología y los presupuestos las mayores debilidades, seguidos del tamaño del equipo de RR. HH./aprendizaje para afrontar los desafíos. En cuanto a las fortalezas, las capacidades técnicas y el talento de sus equipos son las mayores fortalezas, seguidas del compromiso de la organización con el aprendizaje y el desarrollo.

GRÁFICO 5. MAYORES DEBILIDADES Y FORTALEZAS EN EL ÁMBITO DEL APRENDIZAJE. FIAD 2024

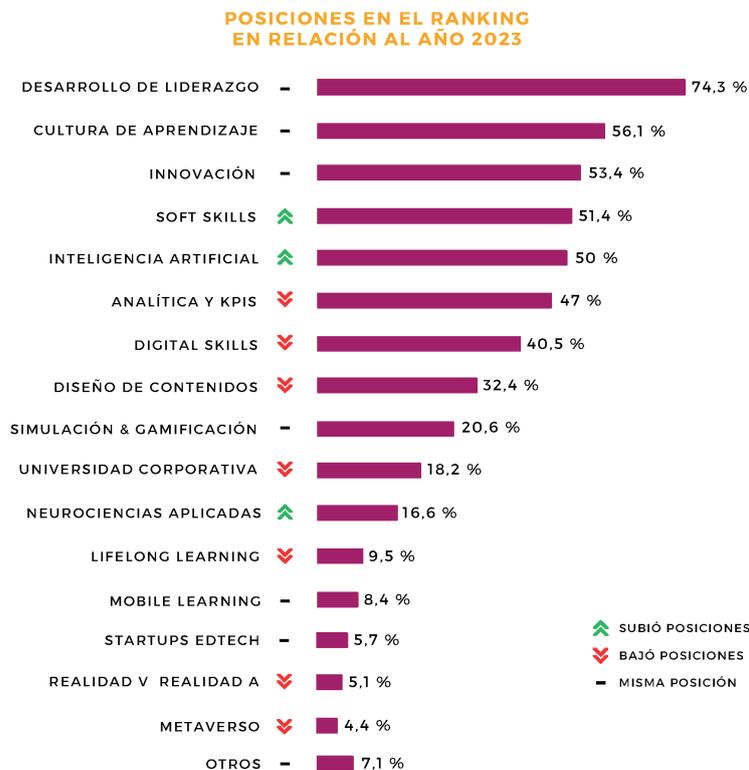


Fuente: informe anual Foro FIAD 2024.

⁴ Foro de Innovación para el Aprendizaje y el Desarrollo: <https://www.forofiad.org/>

En relación con la pregunta sobre cuáles eran los temas de mayor interés para 2024, el desarrollo del liderazgo se sitúa en primer lugar, como el más importante, seguido del interés de crear una cultura de aprendizaje en la organización y la innovación, las *soft skills* y la inteligencia artificial. Como curiosidad, las tres primeras son las mismas que en el año 2023.

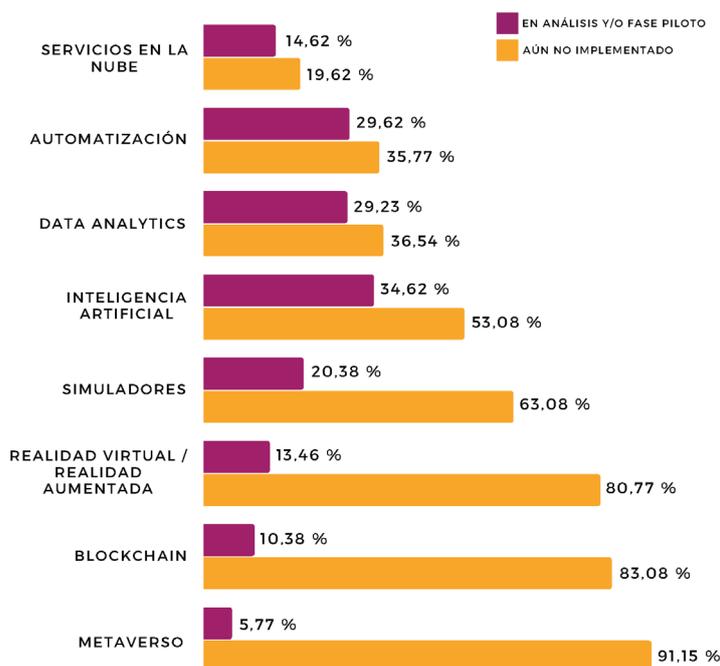
GRÁFICO 6.
MAYORES DEBILIDADES
Y FORTALEZAS
EN EL ÁMBITO DEL APRENDIZAJE.
FIAD 2024



Fuente: informe anual Foro FIAD 2024.

En cuanto al uso de la inteligencia artificial, aunque es claramente una tendencia, lo cierto es que más del 50 % no la está utilizando, ni siquiera en fase de análisis y/o piloto.

GRÁFICO 7.
USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL
EN EL ÁMBITO DEL APRENDIZAJE.
FIAD 2024



Fuente: informe anual Foro FIAD 2024.

2. ¿LA TECNOLOGÍA HA CAMBIADO NUESTRA FORMA DE APRENDER?

Tras todo lo anteriormente expuesto, está claro que hoy día no aprendemos como hace quince, diez, ni siquiera cinco años. La pandemia sin duda fue un importante acelerador, pero en pleno siglo XXI, la eclosión de internet, la tecnología –mundos 2.0– y las redes sociales han tenido mucho que ver y han dado lugar a que de forma potencial hayamos pasado de acceso de información al más puro conocimiento.

Y junto a internet y las redes sociales, está la irrupción de la inteligencia artificial (IA) y todo lo que ella conlleva, con herramientas que fomentan la colaboración y la comunicación y otras más directamente dirigidas a la creación, organización y práctica del conocimiento. Algunos ejemplos son los que se señalan a continuación:

- Plataformas de aprendizaje en línea: facilitan la interacción con otros estudiantes y profesores a través de foros, chats y videoconferencias (Coursera, edX y Udemy).
- Herramientas de generación de texto: ayudan en la redacción de ensayos, informes y otras tareas académicas, ofreciendo sugerencias y corrigiendo errores gramaticales (Grammarly, Jasper.ai, Rytr).
- Chatbots educativos: responden a preguntas sobre cualquier tema, explican conceptos complejos de manera sencilla y personalizada, y ofrecen ejercicios interactivos para practicar (ChatGPT, Gemini, Socratic, Tutor.ai).
- Generadores de resúmenes: ayudan a extraer la información más importante de artículos, libros y otros materiales de estudio, ahorrando tiempo y esfuerzo (TLDR This, SummarizeBot, Evernote Web Clipper).
- Herramientas de toma de notas: utilizan la inteligencia artificial para organizar notas de forma automática, identificar conceptos clave y generar resúmenes (Evernote, Notion, OneNote).
- Plataformas de aprendizaje adaptativo: ajustan el contenido y la dificultad de los ejercicios en función del progreso y estilo de aprendizaje (Duolingo, Khan Academy, Quizlet).
- Aplicaciones de idiomas: ofrecen ejercicios de gramática, vocabulario y pronunciación, así como la posibilidad de practicar con hablantes nativos (Memrise, Babel, Rosetta Stone).
- Plataformas de programación: proporcionan entornos de desarrollo interactivos, tutoriales personalizados y herramientas de depuración para aprender a programar (Codecademy, Replit, GitHub).
- Simuladores: permiten experimentar con diferentes conceptos y teorías de forma segura y divertida (Phet Interactive Simulations, Earth, MATLAB).

De todas ellas, la herramienta de IA más conocida y cuyo nacimiento ha supuesto una disrupción total ha sido el Chat GPT, un chatbot conversacional capaz de responder a una amplia variedad de preguntas y realizar diferentes tareas relacionadas con el lenguaje, que fue presentado por la empresa OpenAI el 30 de noviembre de 2022, y que un año después, en diciembre de 2023, ya contaba con un total de ciento ochenta millones y medio de usuarios activos al mes.

A propósito de este tema, y preguntada a una herramienta de IA de Google (Gemini) sobre cómo la tecnología ha cambiado nuestra forma de aprender. La respuesta ha sido la siguiente:

¡Hola! Es un tema fascinante cómo la tecnología ha transformado radicalmente la forma en que aprendemos. Antes, el aprendizaje estaba limitado a libros, aulas y la figura del profesor. Hoy en día, las posibilidades son infinitas y se adaptan a cada estilo y ritmo de aprendizaje.

Aquí te presento algunos ejemplos concretos de cómo la tecnología ha cambiado nuestra forma de aprender:

- Acceso a la información ilimitado: con un simple clic, tenemos acceso a una inmensa cantidad de información a través de internet. Enciclopedias virtuales, artículos científicos, tutoriales y cursos *online* están al alcance de nuestra mano, lo que nos permite investigar y aprender sobre cualquier tema que nos interese.
- Aprendizaje personalizado: la tecnología permite adaptar el contenido y la velocidad de aprendizaje a las necesidades individuales de cada estudiante. Plataformas educativas ofrecen cursos personalizados, ejercicios interactivos y evaluaciones que se ajustan al progreso de cada uno.
- Aprendizaje colaborativo: las herramientas digitales facilitan la colaboración entre estudiantes de todo el mundo. Foros, chats y videoconferencias permiten compartir ideas, resolver problemas en grupo y aprender de las experiencias de otros.

- Aprendizaje activo: la tecnología nos invita a ser protagonistas de nuestro propio aprendizaje. A través de simulaciones, juegos educativos y proyectos prácticos, podemos experimentar y aplicar los conocimientos adquiridos.
- Aprendizaje continuo: gracias a las aplicaciones móviles y los cursos *online*, podemos aprender en cualquier momento y lugar. Ya no es necesario esperar a estar en un aula para adquirir nuevos conocimientos.
- Desarrollo de habilidades del siglo XXI: la tecnología nos ayuda a desarrollar habilidades clave para el futuro, como el pensamiento crítico, la creatividad, la resolución de problemas y la colaboración.

En resumen, la tecnología ha democratizado el acceso al conocimiento, ha hecho que el aprendizaje sea más personalizado y flexible, y ha desarrollado nuevas habilidades en los estudiantes.

Podremos estar más o menos de acuerdo con esta respuesta, pero lo que está claro es que la forma de aprender hoy día y las herramientas que disponemos para ello han cambiado radicalmente a cómo lo hacíamos apenas cinco años atrás, si bien lo más desconcertante es lo que está aún por llegar. El ex CEO de Google, Eric Schmidt (Terán, 2024), predice que «en los próximos doce meses habrá tres avances clave en la IA que transformarán el mundo de manera radical. Estos avances no solo cambiarán la forma en que interactuamos con la tecnología, sino que redefinirán industrias y tendrán un impacto masivo en la sociedad». Schmidt cree que el impacto de estos avances será significativamente mayor que el de las redes sociales y será tan profundo que aún no se comprende plenamente la magnitud de lo que está por venir.

La reciente aprobación del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre Inteligencia Artificial, supone un importante punto de inflexión en la materia al establecer un marco legal único para la IA en la UE, enfocándose en la gestión de riesgos, prohibiciones de usos dañinos, transparencia, y responsabilidad ética. Así mismo, promueve la innovación segura y armoniza normas en sectores clave, liderando la regulación global de la IA.

Hablando de redes sociales y aprendizaje, no podemos dejar de hacer referencia a un fenómeno a nivel mundial a través de la red social TikTok, con el *hashtag* #AprendeConTikTok⁵, que acumula más de 660,5K en publicaciones, con videos que cuentan con más de quince millones de reproducciones y más de dieciséis mil millones de visitantes. Este *hashtag*, lleva a un enlace que contiene multitud de temáticas que tratan sobre historia, ciencia y cultura, entre otras.

Por último, y a propósito de nuestra nueva manera de aprender, hemos de hacer referencia a una encuesta a nivel mundial que anualmente realiza Jane Hart, que es una prestigiosa consultora y fundadora de uno de los sitios web líderes en el mundo sobre tendencias, tecnologías y herramientas de aprendizaje y autora del recurso en línea *Modern workplace learning* (Guía para el aprendizaje en el lugar de trabajo).

El pasado 2 de septiembre se publicaron precisamente los resultados de la 18.^a encuesta anual llamada «Las 100 mejores herramientas para el aprendizaje en 2024»⁶. Como novedad para este año, las cien herramientas, se han categorizado en cuatro áreas clave:

1. Aprendizaje personal y productividad (ChatGPT, Copilot y OneNote, entre otras).
2. Contenido y cursos (Youtube, Spotify y Khan Academy, entre otras).
3. Comunicación y colaboración (Outlook, Whatsapp y Teams, Zoom, entre otras).
4. Creación y gestión de contenido (Genially, Power Point, WordPress y Prezi, entre otras).

Las cinco primeras posiciones de la lista las ocupan herramientas como Youtube (en inglés); ChatGPT (que el año pasado saltó a la lista directamente hasta el cuarto lugar y este año ha subido al segundo lugar); Búsqueda de Google; Punto de Vista (software de presentación de Microsoft), y Zoom como plataforma de videoconferencia. Aunque, sin duda, el mayor protagonismo lo tiene la IA, hasta el punto de que la nueva entrada más alta de este año es otro bot de chat de IA, Copilot *de Microsoft* (en el puesto 20), además de otros tres chatbots de IA nuevos en la lista: Perplexity (en el puesto 47); Claude (en el puesto 50), y Gemini, *de Google* (en el puesto 53).

⁵ AprendeConTikTok: <https://www.tiktok.com/tag/AprendeConTikTok>

⁶ Top 100 Tools for Learning 2024 (2024, 2 de septiembre) <https://toptools4learning.com/>

Otras conclusiones que pueden extraerse de la propia lista de este año son las siguientes (Hart, 2023):

- Las herramientas personales de aprendizaje y productividad son sólidas. Además de los chatbots de IA, este año aparecen en la lista una amplia gama de otras herramientas personales. Una herramienta que destaca este año es DeepL, que ha subido otros trece puestos, y ahora se encuentra en el puesto vigesimosexto de la lista, bastante por delante de su competidor más cercano, Google Translate, en el puesto 58.
- Zoom ha vuelto a subir cinco puestos (hasta el quinto lugar), y así recuperar su título de rey de las herramientas de videoconferencias. Los comentarios sugieren que su forma versátil y su fácil uso lo convierten en uno de los favoritos en todos los sentidos.
- Los espacios de trabajo de colaboración vuelven con fuerza. Hubo más encuestados del mundo corporativo este año, lo que probablemente sea la razón por la que ha habido un resurgimiento en las herramientas corporativas, particularmente el *software* grupal y los espacios de trabajo. Los existentes en la lista ganaron en su mayoría algo de terreno: Slack subió nueve puestos; Trello trece puestos, mientras que otros regresaron a la lista: Google Workspace (de nuevo en el puesto 55); ClickUp (de nuevo en el puesto 63); Asana (de nuevo en el puesto 64), y Confluence (de nuevo en el puesto 74).
- Las redes sociales parecen estar en declive. Aunque LinkedIn se encuentra en una posición fuerte (octavo lugar), ha bajado un par de lugares este año y, de hecho, todas las demás redes sociales de la lista han perdido algo de terreno: Instagram ha bajado seis puestos; TikTok ha bajado diecinueve puestos; Facebook ha bajado veintisiete puestos) y X (antes Twitter) ha bajado cuarenta y cuatro puestos.

A pesar de esta última observación, circunscrita al ámbito del aprendizaje, el universo social media parece cada día estar más en auge. Solo basta con mirar los últimos datos⁷, donde ya hay 5,04 billones de habitantes digitales en el universo de las redes sociales, entre las que ocupan los primeros puestos: Facebook con 3049 millones; YouTube con 2491 millones; WhatsApp e Instagram con 2000 millones y Tik Tok con 1518 millones de usuarios en todo el mundo.

3. LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO FACTOR DE INNOVACIÓN Y CAMBIO

3.1. La importancia de gestionar el conocimiento en las organizaciones

Cuando se habla de aprendizaje organizacional resulta imprescindible hablar de Peter Senge (1990), director de Pensamiento de Sistemas y Aprendizaje Organizacional del MIT, y su obra *La quinta disciplina*, publicada en el año 1990. Esta obra pionera sentó las bases para la nueva concepción de las organizaciones del siglo XXI, caracterizadas por su capacidad de aprendizaje continuo y su enfoque interdisciplinario, anticipándose a la necesidad de construir entornos laborales inteligentes y adaptativos.

Como principales ideas de esta obra, según García Pujadas (2021), podemos destacar las siguientes:

- Las organizaciones aprenden solo a través de personas que aprenden.
- Para alterar prácticas profundamente arraigadas, los líderes deben cambiar su forma de pensar (en una clara referencia a la cultura y a la importancia del liderazgo).
- Los empleados se están convirtiendo en trabajadores del conocimiento, por lo que las empresas deben convertirse en organizaciones de aprendizaje.
- Las personas trabajan por algo más que un sueldo, también buscan una satisfacción intrínseca (en una clara referencia a las emociones y estabilidad emocional en el puesto de trabajo).
- Este cambio requiere cinco disciplinas: «dominio personal», «modelos mentales», «visión compartida», «aprendizaje en equipo» y «pensamiento sistémico». El pensamiento sistémico es la *quinta disciplina*, que integra todas las demás disciplinas e implica mirar más allá de los componentes hacia el todo.

Desde entonces, ha aparecido mucha literatura al respecto. Una obra muy interesante es *The learning and development handbook: a learning practitioner's toolkit*, de Michelle Parry-Slater (2021), publicada a

⁷ «Digital 2024: 5 billones de usuarios en social media», en *We are Social* (blog). <https://wearesocial.com/es/blog/2024/01/digital-2024-5-billones-de-usuarios-en-social-media/>

principios de 2021. Esta obra constituye un referente en el campo de la formación y el desarrollo, ofreciendo una visión integral y actualizada sobre cómo diseñar e implementar estrategias innovadoras que impulsen el crecimiento y la transformación de las organizaciones.

Ahora bien ¿por qué es tan importante hoy día el conocimiento en las organizaciones y a qué nos referimos cuando hablamos de gestionar el conocimiento?

Está claro que «la gran revolución de las últimas décadas –a nivel organizativo– se da en el campo del conocimiento, que se liga al factor humano como protagonista y que se relaciona con los procesos de innovación y cambio en las organizaciones (Gairín Sallán *et al.*, 2020) hasta el punto de revestir un carácter trascendental para explicar la capacidad de crecimiento de las economías modernas por los rendimientos crecientes que su utilización conlleva, desempeñando un papel clave para el desarrollo económico a largo plazo» (Belmonte, 2022, p. 116).

Se reconoce así que tan importante como en otros tiempos fueron las herramientas de trabajo, la capacidad o el capital, hoy día, en un entorno cada vez más dinámico y complejo, el conocimiento que tienen las personas resulta determinante. Si bien el conocimiento individual es valioso, cuando se comparte y se conecta con las necesidades organizacionales es cuando se transforma en un activo estratégico. La colaboración y el aprendizaje colectivo son la clave para la innovación y el cambio organizacional.

Las organizaciones hoy día han tomado conciencia de la importancia del conocimiento como activo intangible y han tomado la decisión de gestionarlo sin más dilación. «Es un hecho que vivimos en una sociedad donde el valor productivo está en el conocimiento y que se requiere todo un proceso de cambio cultural, organizativo y procedimental para apropiarnos del mismo y capitalizar su valía en lo que se ha denominado “economía del conocimiento» (Ruiz y García, 2013, p. 12).

Tal y como indican los autores Merino *et al.* (2022), el paradigma de la economía del conocimiento ha posicionado los activos intangibles en un lugar protagonista dentro de las agendas de dirección y gestión, es decir, todo lo relacionado con el capital intelectual (y sus distintos componentes: capital humano, capital estructural y capital relacional). De ahí la necesidad de incorporar el conocimiento en la agenda de dirección y gestión de las organizaciones y de tener claro que dicho conocimiento tiene una doble vertiente: una estratégica (asociada a cómo se conectan y apoyan los retos estratégicos de la organización) y otra operativa (qué procesos se requieren y cómo funcionan). Por tanto, siguen afirmando los citados autores, «estamos ante un paradigma donde el conocimiento se vuelve protagonista en su velocidad, conexión y renovación en el cual las organizaciones necesitan plantear modelos de actuación que rentabilicen el conocimiento» (*ibid.*, p. 19).

A partir de lo anterior, una cuestión importante que dilucidar a nivel organizativo será: ¿en qué conocimientos centrarnos y cómo empezar? Para ello, identificar los dominios de conocimiento, entendidos como el saber hacer relevante para la organización, es de vital importancia. Sin embargo, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de gestión del conocimiento.

Su origen se encuentra en el término anglosajón *knowledge management*, si bien hay muchas definiciones según la disciplina desde la que se aborde. La Norma UNE 412001:2008 IN define la gestión del conocimiento como «la dirección planificada y continua de procesos y actividades para potenciar el conocimiento e incrementar la competitividad a través del mejor uso y creación de recursos de conocimiento individual y colectivo». Junto a ella, para la norma ISO 9001, la gestión del conocimiento se refiere a identificar, mantener y poner a disposición el conocimiento necesario para la operación de los procesos y la conformidad de los productos y servicios. Esto incluye tanto el conocimiento interno como la experiencia y las lecciones aprendidas, como el conocimiento externo, proveniente de fuentes como la academia y los clientes.

En definitiva, gestionar el conocimiento implica fundamentalmente identificar dónde está, quién lo posee y quién lo necesita para su utilización en beneficio de toda la organización. Requiere saber cómo lo podemos poner a disposición de quién lo necesita, cuáles son sus efectos, cómo se transforma y cómo se multiplica, y conocer qué impacto tiene, para quién y para qué es útil y de qué manera genera nuevas oportunidades de conocimiento, debiéndose crear los flujos necesarios para identificar este recurso y utilizarlo en beneficio de toda la organización.

Merino *et al.* (2022), indican que la gestión del conocimiento se ha convertido es una palanca para enfrentar los retos y realidades de un entorno competitivo cada vez más disruptivo y cambiante, y la misma ha evolucionado en los últimos treinta, años pasando de un enfoque muy centrado en la gestión de la información y la documentación hacia uno más corporativo de socialización y transferencia del conocimiento en los que las personas se convierten en sujetos activos de la gestión. No obstante, tal y

como concluyen los mismos autores, «para ser realmente efectiva y útil, debe orientarse no solo a “saber más” sino a “aportar más valor”, y eso supone generar dinámicas donde el conocimiento se ponga al servicio de las decisiones, los procesos y los retos de negocio a los que se enfrenta una organización» (ibid., pp. 16-17).

¿Cómo se genera conocimiento dentro de una organización? En los años noventa, dos profesores japoneses, Nonaka y Takeuchi (1995) propusieron una teoría conocida como «espiral del conocimiento», que intentaba exponer cuáles son los procesos a través de los cuales se genera dentro de una organización. Esta creación de conocimiento organizacional se definió como «la capacidad de una empresa en su conjunto para crear nuevos conocimientos, así como difundirlo en toda la organización y que queden establecidos en productos, servicios y sistemas».

FIGURA 1. ESPIRAL DEL CONOCIMIENTO NONAKA Y TAKEUCHI



Fuente: Nonaka y Takeuchi (1995).

Rojas y Torres (2017) inician su argumento afirmando que el conocimiento es creado inicialmente por los individuos dentro de las organizaciones y que el mismo se convierte en conocimiento organizacional, a través de un proceso que consta de cuatro fases (denominadas «ba») en espiral, a partir de la distinción entre dos tipos de conocimiento (tácito y explícito):

1. De conocimiento tácito a tácito: proceso que recoge la transmisión del conocimiento de una persona a otra sin necesidad de documentar ni codificar. Es lo que se llama *socialización*. Se trata de un proceso importante, ya que es ahí donde se produce el aprendizaje social y se transmite gran parte del componente experiencial que no puede ser codificado, puesto que está muy ligado a la práctica y necesita desarrollarse bajo este criterio de socialización.
2. De conocimiento tácito a explícito: proceso que busca llevar a cabo la documentación del conocimiento existente o su codificación tratando de crear fichas, instrucciones, protocolos, pautas. Este proceso es uno de los más habituales en las organizaciones, es lo que se llama *externalización*.
3. De conocimiento explícito a explícito: proceso que impacta de forma menos potente en el desarrollo intelectual, ya que busca más bien generar un acopio de determinado conocimiento en torno a un tema o un ámbito de la organización, creando así una base de conocimiento. Este proceso se llama *combinación* (mensajería electrónica, redes sociales, herramientas 2.0., etc.).
4. De conocimiento explícito a tácito: proceso que recoge el hecho de interiorizar un determinado aprendizaje tras acudir, por ejemplo, a una formación, leer un informe, una publicación. Es el típico proceso de estudio y se denomina *internalización*.

La unión de estos cuatro tipos de «ba» formarían el «basho» o espacio global de creación de conocimiento.

3.2. Las estrategias de gestión del conocimiento

En el año 2004, el Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas publicó un informe titulado *El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Este informe introdujo una nueva dimensión, la responsabilidad del sector público «para acelerar el paso a una sociedad del conocimiento participativa y centrada en las personas» (Comité de Expertos en Administración Pública, 2004).

La gestión del conocimiento busca activar el conocimiento dentro de la organización y así potenciar sus activos intangibles. Sin embargo, esta gestión debe abarcar necesariamente dos dimensiones, la operativa y la estratégica, y ello como «presupuesto necesario para ir más allá de “saber más” para entrar en el discurso de “aportar más valor”» (Merino *et al.*, 2022).

No obstante, la implantación de una estrategia de gestión del conocimiento requiere de cierta madurez organizativa que permita contar con condiciones que favorezcan su despliegue e implementación, junto a un conjunto de elementos organizativos a modo de soporte.

1. Condiciones organizativas

1.1. La principal condición organizativa es la actitud positiva hacia el aprendizaje de los individuos y de la organización como un todo (cultura de aprendizaje). Una organización que aprende es aquella que es capaz de crear, adquirir, transferir, aplicar y preservar el conocimiento.

1.2. Una organización parte de una buena situación respecto de su capital humano: si cuenta con personas motivadas, formadas y con experiencia, o sea, competentes. Es necesario, por tanto, huir de las denominadas organizaciones «antigestión del conocimiento», caracterizadas por tener estructuras, recursos, valores y políticas, entre otras cosas, que no aportan valor al capital humano o que, incluso, le generan barreras u obstáculos, frustrando las dinámicas de aprendizaje, de desarrollo y colaboración y que no aprovechan ni el talento ni el conocimiento. En consecuencia, el sentido de propiedad del conocimiento en este tipo de organizaciones es algo individual que no traspasa el ámbito colectivo/organizativo, limitando así la posibilidad de su reaprovechamiento, enriquecimiento y renovación.

1.3. Las organizaciones deberían preocuparse por crear dinámicas de aprendizaje más allá de los esquemas tradicionales de formación, que permitan a sus miembros crear rutinas formales e informales en las que fluya dicho aprendizaje. Entre ellas destacan las que se conocen como *café de pasillo* (conversaciones informales y espontáneas que ocurren en los pasillos de una oficina o lugar de trabajo, a menudo durante pausas para el café), *networking* (proceso para establecer y mantener relaciones profesionales con el fin de intercambiar información y oportunidades laborales) o *wordl café* (método de discusión en grupo que fomenta el diálogo abierto y colaborativo, donde los participantes se mueven entre mesas para compartir ideas y perspectivas varias).

1.4. Las organizaciones que aprenden se configuran de manera diferente, permitiendo la cohabitación de estructuras formales –que conducen el flujo de las decisiones– con estructuras informales –que fomentan los flujos de conocimiento y su aprovechamiento–. Su dinámica operativa propicia la creación de estructuras en las que la jerarquía se desdibuja y se fomenta el intercambio de conocimiento y la colaboración, tanto dentro como fuera de la organización.

1.5. En las organizaciones con diseños muy jerarquizados y burocráticos, donde existe una cantidad elevada de procedimientos de chequeo y supervisión que acaparan una parte relevante de la agenda de trabajo, existen muchos frenos y barreras para crear dinámicas abiertas en las que el conocimiento fluya en cualquier dirección.

Frente a ellas están las organizaciones fluidas, ágiles y flexibles, transversales y horizontales que aprovechan el talento donde quiera que se encuentre en la organización y al romper silos y fomentar la colaboración, maximizan el talento y la innovación, generando un sentido de pertenencia y una cultura de compartir conocimiento.

Es necesario, por tanto, buscar un equilibrio entre la configuración organizativa que toma las decisiones y que sustenta responsabilidades (jerarquía, funciones, roles...) y aquella donde reside el conocimiento (transversal, flexible...), de manera que contribuya a la toma de decisiones, la generación de soluciones a retos/problemas, redirección de procesos, etc.

2. Elementos de soporte

2.1. Políticas y directrices corporativas que fomenten la aportación y transferencia de conocimiento y estimulen una cultura del conocimiento como valor organizativo y se establezca un marco de sensibilización; todo ello con el fin de generar una conciencia en las personas sobre la importancia de compartir y los beneficios que aporta a nivel individual para la mejora de su trabajo y, a nivel institucional, para la mejora del negocio.

2.2. Siendo la gestión del conocimiento un proceso transversal, contar con estructuras clave de soporte que asuman roles específicos en la implementación de las iniciativas de gestión del conocimiento (recursos humanos, formación, comunicación, TIC, responsables de procesos, etc). De ahí la importancia de profesionalizar esta función y el perfil de la/s persona/as responsable/s de manejar este activo (por ejemplo, a través de la figura del Chief Learning Officer –CLO–).

2.3. El papel de los líderes en la gestión del conocimiento es clave, ya que deben tener conciencia, comprender, comprometerse y conducir la misma. Así, el líder debe tener conciencia de su importancia y transmitirla a su equipo, deberá asumir un conjunto de actitudes y comportamientos que estimulen el conocimiento, liderar una visión compartida, etc.

2.4. Un pilar fundamental para la gestión del conocimiento es la colaboración. La interacción entre las personas es fundamental para la generación y el intercambio de conocimiento. A través de dinámicas colaborativas, tanto presenciales como virtuales, se fomenta la diversidad de perspectivas, el debate constructivo y la transferencia de conocimiento.

2.5. Por último, son importantes todos aquellos instrumentos y actividades que deben desplegarse para facilitar y estimular la asimilación de la gestión del conocimiento y el aprendizaje continuo, entre las que se encuentran los de sensibilización y comunicación, reconocimiento y formación (construir un marco de identidad con piezas específicas que acompañen la divulgación, como logo, eslogan, fondos de pantalla, boletines virtuales o inclusión de un apartado para la gestión del conocimiento en algún medio institucional como revistas, memorias institucionales; jornadas como evento anual para mostrar casos de éxito relevantes y premiar a personas implicadas activamente en actividades de gestión del conocimiento; artículos, casos de éxito o talleres/sesiones para divulgar resultados y acciones derivadas del aprovechamiento de la gestión del conocimiento; mecanismos de reconocimiento para incentivar la participación de las personas (social, profesional o económico); acciones formativas sobre aspectos, temáticas y herramientas que ayuden a desarrollar capacidades y competencias para propiciar la gestión del conocimiento, desarrollo de competencias directivas y habilidades personales, metodologías, definición y dinamización de comunidades y grupos de trabajo colaborativos, técnicas de creatividad e innovación, etc.

No obstante, tal y como afirman Ruiz y García (2013, p. 32), «el planteamiento que una organización se hace a la hora de diseñar una estrategia de gestión del conocimiento no tiene un patrón único». Sin embargo, Davenport y Prusak sí llegaron a identificar nueve factores que son comunes en los proyectos exitosos de gestión del conocimiento. Estos factores son: 1) cultura orientada al conocimiento, 2) infraestructura técnica y organizacional; 3) apoyo a los directivos; 4) enlace con el valor económico o valor de la industria; 5) orientación a procesos; 6) claridad de objetivos y comunicación; 7) motivación; 8) algunos niveles de estructura de conocimiento, y 9) múltiples canales para la transferencia de conocimiento (ibid., pp. 38-39).

Los factores de éxito señalados «están centrados principalmente en las óptimas condiciones que deben darse en la fase de implementación en los proyectos de gestión del conocimiento y aportan una visión clara que engloba cultura, estructura, procesos y actitud de los individuos y de la organización para rentabilizar su conocimiento». Sin embargo, otros factores de éxito afectan a la fase previa de los proyectos de gestión de conocimiento. Esto es, a la definición de la propia estrategia» (ibid., p. 39).

A continuación, vamos a citar ejemplos concretos de organizaciones que son referentes en esta materia por el avance y priorización concedido en sus planes estratégicos a la gestión del conocimiento.

Un primer ejemplo es la National Aeronautics and Space Administration (NASA)⁸. Es una agencia de los EE. UU. que se encarga de la ciencia y la tecnología relacionada con el aire y el espacio y constituye un claro ejemplo en el ámbito intergubernamental siendo pionera en este ámbito.

La NASA ha sido pionera en la implementación de estrategias de gestión del conocimiento. A lo largo de su historia, ha llevado a cabo numerosos proyectos que han demostrado el valor de compartir conocimientos y experiencias. Para la Agencia, la gestión del conocimiento consiste en «obtener la información correcta de

⁸ NTRS. Servidor de informes técnicos de la NASA: <https://ntrs.nasa.gov/>

las personas adecuadas en el momento adecuado y ayudar a las personas a crear y compartir conocimiento y actuar sobre la información de manera que mejore el rendimiento de la NASA y sus socios».

Algunos ejemplos representativos de cómo la NASA ha aplicado con éxito la gestión del conocimiento son sus misiones a Marte son los siguientes:

- Intercambio de datos científicos: se establecieron protocolos para compartir datos científicos entre diferentes equipos de investigación, lo que aceleró el avance del conocimiento sobre Marte.
- Colaboración internacional: la NASA colaboró con otras agencias espaciales, como la ESA, para compartir conocimientos y recursos, lo que permitió llevar a cabo misiones más ambiciosas.

Otro ejemplo, esta vez de ámbito nacional, es Iberdrola, que constituye uno de los mayores grupos energéticos de España. Su Consejo de Administración aprobó su nueva política de gestión del conocimiento el 20 de junio 2023⁹.

La finalidad de esta política es.

establecer las directrices para difundir y compartir el conocimiento existente dentro del perímetro del Grupo y promocionar el aprendizaje continuo y el intercambio cultural, de forma que se aumente la eficiencia operativa gracias al uso apropiado del capital intelectual y se fomenten iniciativas, procedimientos y herramientas que permitan un aprovechamiento real y efectivo de este capital intelectual, actuando siempre en interés de la Sociedad y de las sociedades integradas en el Grupo, y sin perjuicio de las políticas concretas que puedan establecerse en determinadas sociedades del Grupo.

Entre sus principios básicos de actuación destacan, entre otros:

- a) Pensar en el Grupo como un sistema constituido por la existencia de conexiones entre personas y grupos de trabajo como palanca clave de desarrollo de talento.
- b) Reconocer la valía del conocimiento existente dentro del perímetro del Grupo y potenciar su desarrollo como herramienta fundamental para la creación de valor, promoviendo una cultura empresarial que fomente la diseminación de dicho conocimiento.
- c) Promocionar formas y entornos de trabajo que favorezcan compartir ideas y conocimiento.
- d) Estructurar una organización inteligente, con capacidad de aprendizaje constante, innovación y transformación digital.
- e) Potenciar al máximo la puesta en común del conocimiento existente dentro del perímetro del Grupo, habilitando los recursos necesarios para permitir su desarrollo, su difusión interna mediante acciones de comunicación, sensibilización y formación, así como su utilización de forma eficiente.

¿Qué beneficios tiene a nivel organizativo la gestión del conocimiento? Una encuesta global realizada a 274 organizaciones por Knoco¹⁰, una consultora especializada en gestión del conocimiento en 2017, arroja es datos de interés. Una primera conclusión que es posible extraer de la encuesta es que se trata de una disciplina relativamente madura. El 41,2% de las organizaciones que participaron en la encuesta llevaban ocho años o más aplicando la gestión del conocimiento. La mayoría de las organizaciones necesitan alrededor de ocho años para poder afirmar que se ha implantado de manera adecuada y para poder identificar los beneficios de la implantación. Naturalmente, este plazo depende del tamaño y complejidad de la organización.

¿Qué obtienen las organizaciones que implantan un modelo para la gestión del conocimiento?

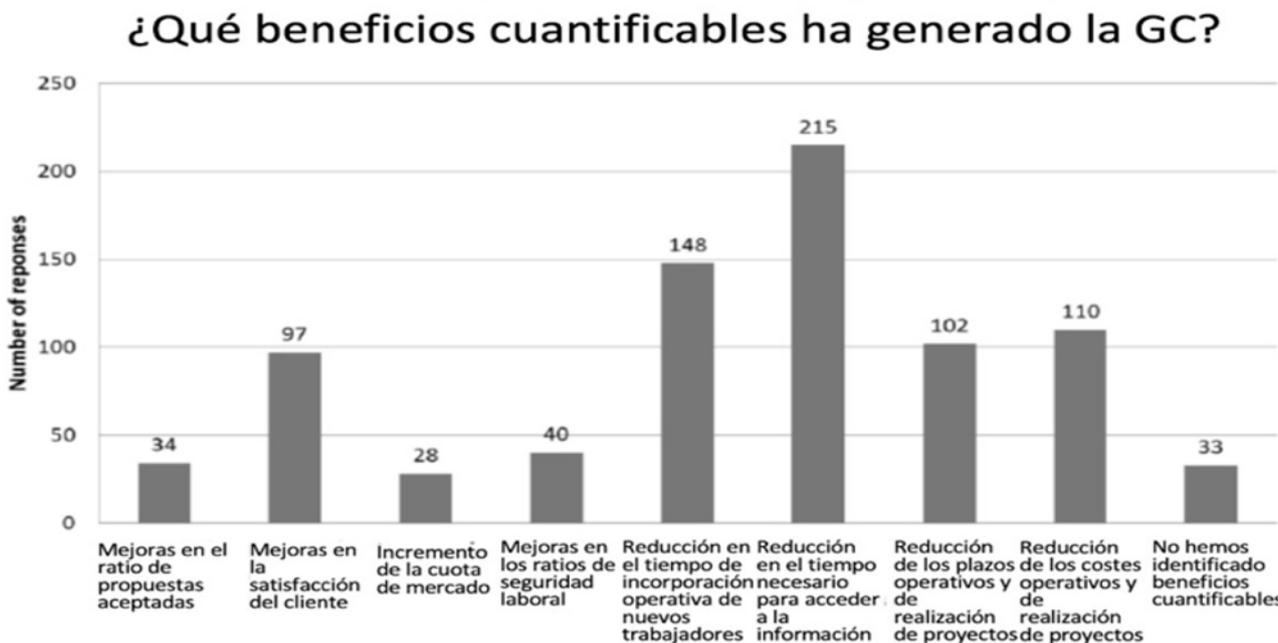
Los beneficios cuantificables más frecuentemente mencionados son:

- Reducción en el tiempo necesario para acceder a la información. Este es un claro reto de las organizaciones que llevan varios años desarrollando actividades relacionadas con la gestión del conocimiento. En ocasiones la gran cantidad de documentos generados dificulta la localización de los requeridos.
- Reducción del tiempo de incorporación operativa de nuevos trabajadores.
- Reducción de los costes operativos y de realización de proyectos.

⁹ Política de gestión del conocimiento de Iberdrola: <https://www.iberdrola.com/gobierno-corporativo/sistema-gobernanza-sostenibilidad/politicas-compromiso-social/politica-gestion-conocimiento>

¹⁰ Resultados encuesta global Knoco: <https://www.knoco.com/knowledge-management-consultants.htm>

GRÁFICO 8. BENEFICIOS CUANTIFICABLES DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

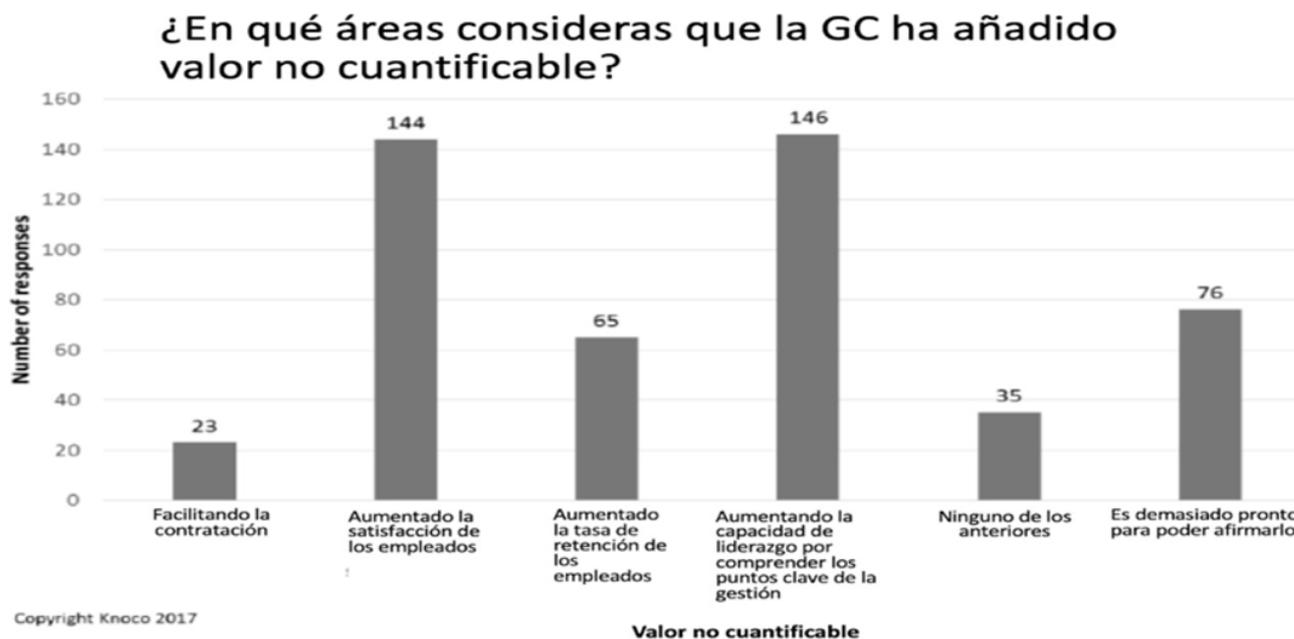


Fuente: encuesta global de Knoco.

Los beneficios no cuantificables más frecuentemente mencionados son:

- Aumento de la capacidad de liderazgo debido a la comprensión de los aspectos clave de la gestión.
- Aumento de la satisfacción de los empleados.
- Si bien un elevado número, en torno al 76% de las respuestas, señala ser demasiado pronto para afirmarlo.

GRÁFICO 9. BENEFICIOS NO CUANTIFICABLES DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO



Copyright Knoco 2017

Fuente: encuesta global de Knoco.

En el ámbito de la gestión pública, la gestión del conocimiento es una herramienta que facilita y apoya el objetivo prioritario de las Administraciones públicas, que es ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía.

No obstante, si bien es cierto que queda mucho por hacer, también lo es que se han hecho esfuerzos y se han puesto en marcha iniciativas novedosas en las que la gestión del conocimiento se constituye en una alternativa fiable para conducir a las Administraciones públicas hacia la innovación y el cambio organizativo en pro de una mejora en la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía.

Ejemplos de iniciativas y experiencias muy interesantes en el ámbito de la gestión del conocimiento y de las organizaciones que aprenden son las siguientes:

- La gestión del conocimiento en el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña (proyecto Compartim)¹¹: está basado en el desarrollo de comunidades de práctica, herramientas colaborativas 2.0 y la plataforma e-Catalunya, que persigue como objetivos: innovar en los servicios públicos, mejorar la productividad y eficacia en las organizaciones y conectar el talento de los profesionales, hacer redes y compartir.
- El Ayuntamiento de Leganés¹² en colaboración con el INAP ha desarrollado un proyecto de gestión del conocimiento mediante diferentes y variadas herramientas, no solo a través de aplicaciones informáticas, sino también simulación de solución de problemas, construcción de mapas y topografías de conocimientos, comunidades de aprendizaje o de prácticas, constitución de grupos de trabajo, bancos de buenas prácticas, nombramiento de agentes de conocimiento, etc.
- El programa de Embajadores del Conocimiento de la Junta de Andalucía¹³, que comenzó su andadura en mayo de 2017 y responde a las líneas de actuación de crear redes de personas, implantar la cultura de compartir y aumentar el intercambio de ideas en la Administración.
- En el propio INAP, sin olvidar su Estrategia de Aprendizaje (actualmente está en proceso de elaboración la correspondiente al periodo 2025-2028)¹⁴, destacan iniciativas de gestión del conocimiento que incorporan la creación de un banco de conocimientos¹⁵ para ser utilizado tanto por personal empleado público como ciudadanía en general. Su principal objetivo es aglutinar el conocimiento generado en todas sus modalidades y formas, estableciendo las bases para su fácil acceso, reutilización y posterior diseminación.

También destaca la creación de la red social profesional del INAP¹⁶, que tiene su fundamento en dos ideas: la relevancia cultural de las redes sociales como fenómeno de cambio y la conectividad enfocada hacia las estrategias de aprendizaje y creación de conocimiento. Su red de conexiones tiene lugar a través de comunidades especializadas, entre las que destaca la Comunidad de Formación en la Administración Pública de INAP Social, a través de las cuales los usuarios pueden intercambiar, encontrar, compartir y disponer de información, experiencias, buenas prácticas y conocimientos en una materia o área de conocimiento específica.

3.3. La cultura del aprendizaje herramienta clave

Como afirman Ruiz y García (2013, pp. 61-62) uno de los principales desafíos que tienen las Administraciones públicas consiste en «manejar con eficacia sus mayores activos, esto es, los recursos humanos y los conocimientos, con la finalidad de convertirse en instituciones inteligentes o del conocimiento. Este reto exige flexibilizar el andamiaje de la organización, establecer flujos constantes de colaboración y definir modelos participativos entre sus principales actores y beneficiarios». No obstante, no podemos obviar que «hay barreras que impiden o suponen grandes esfuerzos para lograr estos objetivos. Algunas de ellas tienen que ver con los propios individuos y otras con la organización y la tecnología. En instituciones con estructuras jerárquicas tan arraigadas como las Administraciones públicas, la posibilidad de que fluya el conocimiento de una forma horizontal y transversal es mucho más difícil». Y continúan:

¹¹ <https://jesusmartinezmarin.org/2009/12/08/como-nace-y-lo-que-aporta-el-programa-compartim/>

¹² <https://www.leganes.org/buscador-?q=BANCO%20DE%20BUENAS%20PR%C3%81CTICAS>

¹³ Instituto Andaluz de Administración Pública (2017). Programa de Embajadores/as del Conocimiento. *Blog de Gestión del Conocimiento*. <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/gestiondelconocimiento/embajadores-del-conocimiento/>

¹⁴ <https://www.inap.es/en/estrategias-de-aprendizaje>

¹⁵ <https://bci.inap.es/>

¹⁶ <https://social.inap.es/>

[...] estrechamente ligado a las estructuras jerárquicas están el carácter y cultura de las organizaciones y ésta sin duda la marcan los propios individuos. Es un hecho que una organización crece cuando los individuos que la componen tienen oportunidades de intercambiar y colaborar. Sin embargo, los espacios de trabajo en colaboración o a través de redes (conectividad) no suelen ser habituales en las Administraciones públicas. La propia estructura organizativa impide favorecer el trabajo en equipo y deriva en una ausencia de cultura de colaborar y compartir. El principal escollo en este caso es superar la barrera del «yo» para convertirnos en «nosotros», es decir, trabajar en colaboración para el logro de unos objetivos comunes (ibid.: pp. 62-63).

Los conocidos como silos o reinos de taifas tan frecuentes en las Administraciones públicas impiden precisamente esto último.

Por otro lado, la tecnología también puede convertirse en una barrera para facilitar los flujos de conocimiento, hasta el punto de que «las Administraciones públicas han ido incorporando tecnología en sus procesos de gestión y servicio al ciudadano, pero falta incorporar tecnología orientada a facilitar los flujos y la gestión del conocimiento». La tecnología debe facilitar los procesos de gestión del conocimiento, si bien es necesario establecer métodos y estrategias antes de incorporar la tecnología de apoyo apropiada, y sin que suponga un impedimento debido al despliegue de soluciones complicadas. Es decir, una estrategia de gestión del conocimiento no debe estar asentada en la adquisición o desarrollo de costosos sistemas tecnológicos, sino en los objetivos estratégicos, resultados e impacto que el conocimiento y su aprovechamiento aporta a las organizaciones.

Las personas, por tanto, juegan un papel decisivo y de forma transversal en todo el ciclo de gestión del conocimiento. Es necesaria su disponibilidad y motivación para poder capturar, compartir y generar conocimiento. Sin embargo, paradójicamente, el activo más importante que tienen las organizaciones (el conocimiento) no es propiedad de la organización, sino de las personas que lo poseen. De ahí que el conocimiento suela estar asociado a una sensación de propiedad por parte del sujeto que lo posee, siendo necesario un cambio de actitud (cambio cultural) orientado hacia «si no comparto lo que sé, me hago más fuerte en la organización para convertirla en “cuanto más comparto, más importante soy para mi organización y más se me reconoce”» (Merino *et al.*, 2022, p. 21).

Esto implica la necesidad de fomentar y desarrollar una cultura del aprendizaje o del conocimiento, entendida (Vigilante, 2020) en el sentido de «interiorizar en su globalidad un conjunto de actitudes, valores y prácticas que acompañan e impulsan el proceso de aprendizaje continuo dentro de una organización», de manera tal que la actitud hacia el aprendizaje de los individuos y la organización sea un todo. La cultura de aprendizaje constituye una de las principales condiciones organizativas para la gestión del conocimiento y, al mismo tiempo, una de sus mayores barreras.

¿Qué tipo de actuaciones pueden favorecer e impulsar una cultura de aprendizaje a nivel organizativo? Según los autores Ruiz y García (2013, p. 47) estas actuaciones consisten en:

- Desarrollar planes de aprendizaje motivadores que deriven en mejoras sustantivas de la actividad profesional.
- Participación constante del personal en los planes de conocimiento y aprendizaje.
- Fomentar los espacios y mecanismos de diálogo, colaboración y acción participativa.
- Incorporar un modelo de incentivos que promuevan la participación en las actividades de conocimiento y aprendizaje.
- Disponer de sistemas para la captura, acceso y diseminación del conocimiento.
- Flexibilizar las estructuras organizativas y promover un estilo de liderazgo abierto y compartido.
- Difundir el valor y resultados de la utilización del conocimiento.

Y ¿cuáles son sus principales ventajas? Según afirma Vigilante (2020), las organizaciones mejor posicionadas, con excelentes resultados de negocio y con un gran impacto en el mercado, suelen ser organizaciones de alto rendimiento, que se caracterizan, entre otras cosas, por poseer una fuerte cultura de aprendizaje. Desde el punto de vista del crecimiento profesional y organizativo podemos señalar, además, otros beneficios:

- Favorece la agilidad y eficacia organizativa. Mejor respuesta ante los cambios.
- Aumenta el desempeño de los profesionales. Mayor eficiencia y productividad.
- Mejora la capacidad para alcanzar los objetivos profesionales y de la organización.
- Normaliza la capacitación y recapitación (upskilling y reskilling).
- Crece el nivel de *engagement* de los empleados.

- Impulsa la interacción y la colaboración entre los profesionales de la organización. Mejora el *feedback* y la escucha activa.
- Aumenta la creatividad y la innovación. Se impulsa la figura del intraempresario.
- Incrementa la fidelización del talento y favorece el *employer branding* (marca empleador o marca de la empresa).
- Y, por último, mejora la satisfacción del cliente interno y externo.

Por último, dentro del ámbito del sector público, destacan iniciativas muy interesantes en pro de una cultura del aprendizaje. En concreto, destaca la iniciativa denominada *Manifiesto por una nueva cultura de aprendizaje #culturaprendizaje*¹⁷, que surge a partir de la propuesta de diversos responsables y consultores del sector público (Jesús Martínez, Oscar Dalmau, Javier Martínez Aldanondo, entre otros) a raíz de la experiencia de la COVID-19 y de dos verdades insoslayables:

- La primera, que la situación (en ese momento abril 2020 en plena pandemia) se explica porque se ha concedido muy poca importancia al aprendizaje.
- La segunda, que nuestra civilización es totalmente dependiente del conocimiento. De ahí que aprender y compartir conocimiento sean las mejores herramientas para alcanzar cualquier objetivo.

A lo que añaden que:

- La única alternativa para adaptarnos a la nueva realidad consiste en aprender al menos a la misma velocidad que la que cambia el entorno, siendo imprescindible contar con personas y organizaciones que sean capaces de desaprender y aprender a aprender.
- La sociedad en su conjunto y las organizaciones en particular están obligadas a incorporar al aprendizaje como parte medular de su estrategia, sus valores y de procesos de trabajo.
- Las personas con funciones de liderazgo, como responsables de administrar los activos de sus organizaciones, tienen un papel decisivo a la hora de garantizar su capacidad de aprendizaje y transformación.

Se alude a la urgencia del aprendizaje y al desarrollo de una cultura de aprendizaje organizacional y para ello se proponen una serie de acciones (a nivel organizativo, a nivel directivo y a nivel de formación y desarrollo) para *augmentar* el aprendizaje y el conocimiento; *compartir* el aprendizaje y el conocimiento; *poner en valor* aprendizajes y conocimientos, y *crear* nuevos aprendizajes y conocimientos.

CONCLUSIONES FINALES

El aprendizaje es la palanca estratégica que permite la adaptación, es el paso previo para el cambio, siendo un imperativo para las organizaciones del siglo XXI. De tal manera que hoy día aprender es más importante que saber, de ahí que la primera clave sea «aprender a aprender» (Ruiz Martín, 2020) como un poderoso hábito que nos permite hacer nuestro propio *reskilling* (Vigilante, 2020). El propio concepto de «ecologías de aprendizaje» (Muñoz y Souto, 2023) como el entramado de contextos y elementos de diversa naturaleza que las personas emplean para aprender, nos ayuda a comprender cómo se aprende en la sociedad actual, donde existen múltiples oportunidades, convirtiéndose así el aprendizaje es una de las claves para la gestión del cambio.

La convivencia entre la formación tradicional y las nuevas experiencias de aprendizaje es esencial en el contexto actual. Ambas modalidades se complementan y enriquecen mutuamente, pues ambas tienen ventajas que, sumadas de forma conjunta, completan lo que las Administraciones públicas necesitan, permitiendo la integración de ambos enfoques y aprovechar lo mejor de cada uno.

Las organizaciones, en general, han evolucionado hacia un paradigma donde son conscientes de que el conocimiento es un importante activo que hay que gestionar y sobre el que se construye valor. La gestión del conocimiento debe centrarse en el llamado *conocimiento crítico*, entendido como aquel que deben poseer las personas para asegurar que la organización cumpla su misión corporativa y alcance sus objetivos estratégicos. No obstante, son pocas las organizaciones que han hecho esta reflexión a nivel corporativo o a nivel de alguna de sus divisiones o departamentos.

¹⁷ *Manifiesto por una nueva cultura de aprendizaje*, disponible en: <https://www.culturaprendizaje.org/>

La realización de esta reflexión permite, por una parte, a la organización y a las personas que la integran conocer hacia dónde deber dirigir sus esfuerzos con relación a cuál es el conocimiento que vale la pena gestionar; por otra parte, una gestión del conocimiento orientada a facilitar la resolución de los principales retos de la organización y centrada en los requerimientos de las personas posibilita que estas realicen mejor su trabajo e inviertan menos tiempo en la resolución de dudas. Además, el reconocimiento de sus aportaciones es uno de los factores motivacionales más valorados.

Una estrategia de gestión del conocimiento requiere hacer un diagnóstico previo a nivel organizativo, valorar los procesos y procedimientos existentes y, si fuera necesario, proponer cambios en los mismos, para facilitar el flujo y multicanalidad del conocimiento. Los recursos o técnicas de gestión del conocimiento que establecen puentes multidireccionales entre el conocimiento, las personas y la organización –las comunidades de práctica, redes sociales, identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, ferias del conocimiento (presenciales o virtuales), bancos de conocimiento, *coaching* y *mentoring*, etc.– son enormes facilitadores en pro de una gestión del conocimiento en beneficio de la organización y del propio individuo.

La existencia de una cultura de aprendizaje es uno de los desafíos más grandes al que se enfrentan las organizaciones y, al mismo tiempo, su ausencia, el principal obstáculo para gestionar el conocimiento dentro de ellas. De ahí la importancia del liderazgo y del papel que han de desarrollar los líderes, ya que son ellos a los que principalmente les corresponde definir la estrategia de gestión del conocimiento de acuerdo con los objetivos de la organización, y comunicar dicha estrategia para crear una cultura corporativa orientada a la colaboración y generación de conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argilés Marín, J. M. (coord.), Pastor Sainz-Pardo, I., Pérez Dios, P., Sánchez de Ron, M. A., Abad Andújar, I. y Adiego Samper, C. (2023). *Hacia el aprendizaje más allá de la formación. Una década de transformaciones en el Instituto Nacional de Administración Pública* [colección Innovación Pública]. INAP.
- Belmonte Martínez, I. (2021). La estrategia formativa de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia ante los nuevos retos de la función pública en España. En J. Cantero Martínez (coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (pp. 311-341). INAP.
- Belmonte Martínez, I. (2022). La igualdad de género en el contexto público actual: la educación y el aprendizaje como elementos clave en su consecución. *Documentación Administrativa*, (9), 114-133. <https://doi.org/10.24965/da.11150>
- Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación (2021). *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación; resumen*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa
- Comité de Expertos en Administración Pública (2004). *El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del conocimiento* [informe de la Secretaría]. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/212/23/pdf/n0421223.pdf>
- Gairín Sallán, J., Inés Suárez, C. y Díaz-Vicario, A. (eds.) (2020). *La nueva gestión del conocimiento* (1.ª ed.). Universitat Autònoma de Barcelona y Equip de Desenvolupament Organitzacional (EDO).
- García Pujadas, A. (2021). La Quinta Disciplina: el origen de las organizaciones que aprenden. *@qtorb x Albert*. <https://www.qtorb.com/la-quinta-disciplina-el-origen-de-las-organizaciones-que-aprenden/>
- Hart, J. (2023). The 4 D's of Learning. *Modern Workplace Learning*. <https://modernworkplacelearning.com/cild/back-to-basics/the-4-ds-of-learning>
- Martínez Marín, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación*. Editorial UOC.
- Martínez Marín, J. y Muñoz Moreno, J. L. (2018). *Aprender en las organizaciones de la era digital*. Editorial UOC.
- Meneses, N. (2021, 22 de octubre). Michelle Weise: «Las empresas tienen que empezar a considerar el lugar de trabajo como el aula del futuro». *El País*. <https://elpais.com/economia/formacion/2021-10-22/michelle-weise-las-empresas-tienen-que-empezar-a-considerar-el-lugar-de-trabajo-como-el-aula-del-futuro.html>
- Merino Moreno, C., González Aure, N. y Plaz Landaeta, R. (2022). *Profesionalizando la gestión del conocimiento* (1.ª ed.). AENOR Conocimiento.
- Muñoz Carril, P. C. y Souto Seijo, A. M. (2023, 10 de mayo). Ecologías de aprendizaje: nuestra manera de aprender a cualquier edad y en cualquier contexto. *The conversation*. <https://theconversation.com/ecologias-de-aprendizaje-nuestra-manera-de-aprender-a-cualquier-edad-y-en-cualquier-contexto-203846>
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Parry-Slater, M. (2021). *The Learning and Development Handbook: A Learning Practitioner's Toolkit*. Kogan Page.
- Ruiz Gutiérrez, M. y García Mingorance, J. (2013). *Gestión del conocimiento e innovación*. INAP.

- Ruiz Martín, H. (2020). *Habilidades para la vida: Aprender a aprender*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002499>
- Senge, P. M. (1990). *La Quinta Disciplina en la práctica: estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*. Ediciones Granica.
- Terán Haughey, M. (2024, 17 de octubre). El ex CEO de Google predice los tres avances clave en Inteligencia Artificial para 2025: «transformarán el mundo». *eEconomista.es*. <https://www.economista.es/tecnologia/noticias/13037890/10/24/el-ex-ceo-de-google-predice-los-tres-avances-clave-en-inteligencia-artificial-para-2025-transformaran-el-mundo.html>
- Scott, C. L. (2015, 13 de septiembre). *El Futuro del Aprendizaje (I): ¿Por qué deben cambiar el contenido y los métodos de aprendizaje en el siglo XXI?* UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234807_spa
- Torres Briones, C. L. y Rojas Dávila, R. S. (2017). La gestión del conocimiento basado en la teoría de Nonaka y Takeuchi. *INNOVA Research Journal*, 2(4), 30-37. <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n4.2017.147>
- Vigilante, M. (2020, 21 de junio). Construyendo una cultura de aprendizaje organizativo. *Grupo Humannova*. <https://humannova.com/construyendo-una-cultura-de-aprendizaje-organizativo/>

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 14-10-2024
Modificado: 23-11-2024
Aceptado: 25-11-2024
Publicado: 14-01-2025
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11456>
Páginas: 71-94

Referencia: Gil Blázquez, Á. (2024). Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local. *Documentación Administrativa*, 13, 71-94. <https://doi.org/10.24965/da.11456>

Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local

Innovation in the selection of public employees at the local level

Gil Blázquez, Ángel

Ayuntamiento de Fuenlabrada (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6178-0737>

agilblazquez@movistar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Presidente de ANEXPAL. Gerente del IMLS del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Exdirector general de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Licenciado en Derecho. Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local por el INAP. Las líneas principales de investigación se refieren a aspectos organizativos y de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, especialmente en la Administración local.

RESUMEN

Objetivos: conocer las posibilidades de introducir innovaciones que permitan la mejora de los procesos selectivos en las Administraciones locales y dar a conocer iniciativas innovadoras. **Metodología:** análisis de la normativa que regula el tema y el contexto en que se desenvuelven las Administraciones locales en materia de selección, así como estudio de la documentación. **Resultados:** se acredita que aún con las dificultades que impone el contexto de trabajo de las Administraciones locales, es posible acometer microinnovaciones que mejoren los procedimientos selectivos. **Conclusiones:** se constata la posibilidad y la necesidad de introducir innovaciones en el procedimiento selectivo que lo modernicen y mejoren, poniendo en valor la micro innovación desarrollada en el ámbito local, al tiempo que se proponen medidas estructurales, estratégicas y operativas fuera del alcance de los gestores de recursos humanos, que permitirían profundizar en el cambio necesario.

PALABRAS CLAVE

Selección; innovación; empleo público; Administración local.

ABSTRACT

Objectives: To explore the potential for introducing innovations aimed at improving selection processes within local Administrations, and to disseminate innovative initiatives in this area. **Methodology:** An analysis of the regulatory framework governing selection processes within local Administrations, supplemented by a review of relevant documentation. **Results:** The findings demonstrate that, despite the challenges imposed by the operational context of local Administrations, it is feasible to implement micro-innovations that enhance selection procedures. **Conclusions:** The study confirms the possibility and the necessity of introducing innovations in the selection process to modernize and improve it. It emphasizes the importance of micro-innovations at the local level, while also proposing structural, strategic, and operational reforms beyond the immediate scope of human resource managers that would facilitate the required transformation.

KEYWORDS

Selection process; innovation; public employment; local government.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL MARCO DE LA SELECCIÓN. LAS POSIBILIDADES DE LA INNOVACIÓN EN EL MUNDO LOCAL. 1.1. EL MARCO JURÍDICO. LAS DIFICULTADES ESPECÍFICAS PARA EL MUNDO LOCAL. 1.2. EL CONTEXTO Y LOS OBSTÁCULOS A LA INNOVACIÓN PARA EL MUNDO LOCAL. 2. LA MICROINNOVACIÓN REAL: INICIATIVAS EN MARCHA. 3. LA INNOVACIÓN POSIBLE: ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS SELECTIVOS. A MODO DE CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar, resulta necesario aclarar el objetivo de este trabajo, que no es ni pretende ser un análisis teórico sobre la selección de personal empleado público, sino antes bien una aproximación a experiencias y aportaciones prácticas, operativas, pegadas al terreno, de entidades locales que buscan innovar y avanzar en una selección de personas mejor para sus organizaciones. No obstante, no me resultaría posible hablar de esas experiencias sin previamente recordar que la selección se hace para algo y, por tanto, y a vuelapluma, hacer una breve reflexión sobre lo que en el fondo debería ser la principal pregunta a la hora de abordar desde la práctica este asunto: ¿para qué seleccionamos?

Empecemos, así, recordando lo que en el fondo es una obviedad por ampliamente compartido. Uno de los ámbitos de mayor trascendencia en la gestión de personas en las Administraciones públicas, en general, y en las Administraciones locales, en particular, es el de la selección de su personal, aspecto en el que coinciden de forma unánime autores relevantes en la materia (Jiménez Asensio, 2018; Sánchez Morón, 2008). No en vano, la Administración pública es, básicamente, personas prestando servicio a otras personas. Acertar en quiénes han de ser esas personas que deben servir no puede ser sino un objetivo estratégico porque, conviene recordar, son ellas quienes han de cumplir en y con el ejercicio de sus tareas y funciones una labor esencial en tanto que sobre ellas recae a la postre dar sentido y cumplimiento al derecho de la ciudadanía a una buena Administración y a que se cumpla el mandato del art. 9.2 de nuestra Constitución, que nos recuerda que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

De esta forma, no solo seleccionar para cubrir vacantes, sino seleccionar bien, no es solo una obviedad; también una necesidad, una exigencia que debería ser básica y esencial en nuestro sistema de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, pues de las personas que seleccionemos dependerá, en gran medida y en los distintos niveles de nuestras organizaciones, atender a ese esencial objetivo del derecho a una buena Administración y a unos servicios que nuestra ciudadanía pueda considerar pertinentes y adecuados, y asumir y entender como propios.

Contar con el mejor talento, requisito para otorgar a la ciudadanía el mejor servicio, requiere que los procesos para incorporar a nuevas personas a nuestras organizaciones sean adecuados, accesibles y atractivos para quienes vayan a optar a entrar en el empleo público, además de justos y respetuosos con los principios de igualdad, mérito y capacidad que nuestra Constitución exige. Necesitamos que los y las mejores se interesen por trabajar en las Administraciones públicas, convocar al talento, especialmente el talento de las nuevas generaciones, captar su atención hacia nosotros para garantizar un relevo generacional adecuado. Y tenemos que seleccionar bien, atendiendo a la diversidad de una sociedad en sí misma plural, a las inquietudes y particularidades de generaciones que han cambiado su forma de encarar sus proyectos vitales, su abordaje del aprendizaje y sus prioridades en un mundo que, igualmente, ha cambiado y que requiere de las Administraciones un papel distinto, menos jerárquico y más en red conforme a una realidad cada vez más líquida y cambiante y una sociedad cada vez más exigente.

Quizás en ese sentido resulta especialmente atinado el apunte que realizan Catalá y Cortés (2020) al señalar la necesidad de superar el concepto de mérito y capacidad como base de nuestro proceso selectivo para incorporar la idea de «idoneidad», añadiendo con ello como «core» del procedimiento no solo el conocimiento técnico, por otro lado cambiante como el entorno social donde se desenvuelve el desempeño de forma cada vez más acelerada, sino también las competencias adecuadas en atención al perfil que es preciso atender, proyectando ese desempeño más allá del momento de la foto fija que supone la realización de la prueba.

Si en sí misma la selección de personal es un elemento estratégico en cualquier sistema de gestión de recursos humanos, aún lo es más en nuestro caso, en que las Administraciones públicas se encuentran abocadas a enfrentar retos y desafíos trascendentes. Así, en los próximos diez años nos encontraremos con una profunda renovación del personal, resultado de la jubilación más de 1 000 000 de personas, lo que implica, por ejemplo, que en ese plazo vayan a acceder a la edad de jubilación un 47 % de los empleados de la Administración General del Estado. Igualmente, las Administraciones públicas deben acometer el reto de su modernización, entenderla, asumirla y coliderarla en un entorno cambiante, incierto y, como se ha señalado, marcadamente líquido. Hemos de abordar la incorporación natural, orgánica, de nuevas tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la importancia y creciente influencia de las redes sociales, la necesidad de prestar cada vez mejores servicios en condiciones de transparencia y con una mejor gobernanza, la superación del concepto de ciudadano como administrado para abrazar más completamente su condición de ciudadano pleno, libre y capaz, no sujeto al derecho administrativo, sino protegido por él y por su Administración, consciente, informado y exigente. Pero también tendremos que atender derechos colectivos, de ciudadanía, y nuevos retos colectivos, como la reducción de brechas económicas y sociales, la solidaridad, la paz, la protección del ambiente, el derecho al patrimonio público común, el derecho a la ciudad, a la participación, el desarrollo sostenible y justo, la protección de las minorías, etc.

Del acierto con que completamos esta tarea, de cómo la planifiquemos y la abordemos, dependerá en muy buena medida que nuestras Administraciones públicas estén a la altura de lo que esa ciudadanía nos va a exigir y ya nos está reclamando. Y que lleguemos a estar a esa altura no es una cuestión intrascendente o meramente formal que se cumple desde el mero convencimiento interno de la organización, a mi juicio erróneo, de la necesidad ineludible e inmutable de la pervivencia de la Administración tal y como la conocemos, a la que el ciudadano debe adaptarse. Las Administraciones públicas tenemos la necesidad de responder de forma eficiente y con transparencia, escucha activa y atención a las necesidades que se nos demandan desde la sociedad, pues de ello depende nuestra propia existencia y legitimación en un contexto en el que el sector privado se ofrece a la ciudadanía con un servicio que ofrece respuestas ágiles y proximidad alzándose como un referente altamente competitivo y atractivo en la prestación de servicios frente al sector público. Por ello, conviene insistir, estar a la altura de este reto y legitimar con ello nuestra Administración y nuestro papel esencial ante la sociedad a la que debemos servir es la principal garantía de la legitimación misma de nuestros sistemas democráticos tal y como nos recuerda una voz tan plural, global y autorizada como la OCDE (2018).

Y, sin embargo, en paralelo al reconocimiento ampliamente extendido del carácter estratégico de la exigencia de contar con los y las mejores, existe un igualmente amplio consenso en que no seleccionamos bien o, al menos, no todo lo bien que debiéramos, y que nuestros instrumentos de selección no resultan suficientemente adecuados. Y aún mayor consenso existe en la ineficiencia en los procesos de selección en la Administración local.

En un acertado análisis que recoge buena parte de las críticas al actual sistema, Moratinos (2022) nos señala algunas de esas ineficiencias:

- Extrema duración de los procesos y las consecuencias asociadas (incremento o falta de freno a la temporalidad, disfunciones entre lo inicialmente necesitado y lo que resulta del procedimiento).
- Discrepancia entre las competencias que se consideran necesarias para un correcto desempeño del puesto y las que se evalúan en las convocatorias.
- Pruebas inadecuadas y de bajo nivel predictivo.
- Injusticia del sistema hacia el ciudadano. Como señala el autor, «las Administraciones hacen recaer todo el esfuerzo de la preparación en las personas. Se les obliga a prepararse en multiplicidad de contenidos, muchos de los cuales son específicos de la Administración. Su esfuerzo no tiene valor alguno fuera del contexto de la oposición e, incluso, si se obtiene la ansiada plaza, gran parte del esfuerzo y el aprendizaje no tendrán utilidad alguna a la hora de desempeñar el puesto. El período de preparación es elevado, por lo que los costes personales, económicos, familiares y sociales deben considerarse antes de embarcarse en una oposición».
- La dificultad para atraer y captar talento, personas con perfiles profesionales de alto valor añadido para la organización, algo que los gestores detectamos en ocasiones por la falta de candidatos y en otra ante el hecho de la falta de cobertura de ciertos puestos al final del proceso.

Y todo ello en un contexto de cambio generacional, en que con un modelo de empleo público fundamentalmente rígido y que ancla sus raíces en el siglo pasado intentamos que nuevo talento con nuevos valores

y perspectivas de su relación con el trabajo y del compromiso con él se incorpore a nuestras organizaciones en un mercado laboral en que la competencia del sector privado en algunos ámbitos es brutal por el atractivo que le ofrece, como recuerda Jiménez Asensio (2024).

Entonces, y dado que parece que el sistema que tenemos no permite alcanzar el objetivo de una buena y eficiente selección, ¿es posible innovar en selección en las Administraciones públicas locales? ¿En qué medida el marco global que regula y condiciona los procesos selectivos es inadecuado o supone un freno efectivo para alcanzar ese objetivo y revertir esa extendida opinión?

Las Administraciones locales no podemos dejar de estar involucrados en este reto si atendemos a que ayuntamientos y diputaciones emplean casi 600 000 personas, cerca del 20 % del total del empleo público, lo que supone que, agrupadamente, superen en número al personal de la Administración General del Estado, según el último *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, de julio de 2023, elaborado por la Secretaría de Estado de Función Pública¹.

Ante un diagnóstico no especialmente esperanzador, anticipo que creo que la innovación es posible y que existen casos de éxito tanto en la Administración local como en la Administración General del Estado y en Comunidades Autónomas que abren vías a explorar en este camino, quizás no tan rápidas como precisaríamos ni tan profundas como serían deseables, pero sí posibles y que permiten mejorar.

1. EL MARCO DE LA SELECCIÓN. LAS POSIBILIDADES DE LA INNOVACIÓN EN EL MUNDO LOCAL

1.1. El marco jurídico. Las dificultades específicas para el mundo local

A la hora de valorar las posibilidades de innovación en los procesos de selección de empleados públicos necesariamente debemos acudir en primer lugar al marco jurídico, en tanto que en un mundo como la Administración el derecho administrativo y la visión jurídica acaban siendo, en buena medida, el terreno de juego donde se ventilan principios e interpretaciones.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante citado como EBEP), que se encontraba llamada a «adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria», como proclama en su preámbulo, no fue, sin embargo, excesivamente novedosa o atrevida en materia de selección. Sus pretensiones en este ámbito eran (son, en la medida en que el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en adelante citado como TRBEP, no ha supuesto modificaciones relevantes en este punto), como señalaba su preámbulo:

En materia de acceso al empleo público ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección. Ello no es, por cierto, incompatible con unas mayores posibilidades de apertura de nuestro empleo público a ciudadanos que carezcan de la nacionalidad española, en aplicación del Derecho comunitario o por razones de interés general, ni con la necesaria adopción de medidas positivas para promover el acceso de personas con discapacidad. En particular se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí, que, como es regla en otros ordenamientos, se establezcan determinados límites a su composición. A ello se añade el criterio favorable a la paridad de género, en coherencia con la mayor preocupación actual de nuestro ordenamiento por garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres.

Se trata, por tanto, de un objetivo no especialmente ambicioso y demasiado centrado en los aspectos jurídico-formales de este proceso, cuyas innovaciones respecto de modelos previos se centran, como se

¹ Subdirección General de Datos para el Empleo Público (2024). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas enero de 2024*. Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública. En: https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_ENERO2024.pdf

lee, en el reforzamiento de la exigencia de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección para garantizar su independencia y, se deduce, su objetividad (arts. 55.2 letras c y d, y 60 del EBEP, con idéntica numeración y redacción en el TREBEP), limitándose el resto de novedades a explicitar aspectos como la exigencia de discriminación positiva especialmente para el acceso de personas con discapacidad, de acceso al empleo público de ciudadanos que carezcan de la nacionalidad española, o aspectos como la paridad en la composición de los órganos selectivos.

Estamos, básicamente, ante novedades que afectan al marco externo de la selección, a sus límites formales (que acaban expresándose en la práctica en negativo, pues se impugna lo que no se considera que no responde a ese marco), que sin duda son principios relevantes en tanto que principios constitucionales básicos que se refuerzan, pero que no se adentran en el núcleo duro del procedimiento de selección, en el cómo se selecciona para «atraer los profesionales que la Administración necesita», como invoca el propio preámbulo de la norma,

Entrando ya en la parte dispositiva del texto originario del EBEP, en coherencia con su preámbulo, las principales novedades respecto de la normativa previa constituida, especialmente por las disposiciones del art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, se centran en buena medida en reforzar las garantías en los procesos selectivos, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y la objetividad de los procedimientos mediante el refuerzo de la independencia y profesionalidad de los órganos selectivos, algo en absoluto menor o intrascendente y plenamente alineado con los principios de buena administración, pero que quizás se haya quedado corto en relación con el declarado objetivo de servir de base a un «proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo».

En este sentido, Sánchez Morón (2008, p. 412) ya señaló cómo en este punto, aun cuando la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005) realizó una serie de propuestas que, junto al reforzamiento de las garantías constitucionales de igualdad y objetividad, pretendían atender a una necesaria flexibilidad de los procedimientos selectivos, lo que requeriría una norma básica desde la constatación de que los procesos de selección son muchos y muy distintos y no deberían limitarse a fórmulas estandarizadas, el resultado final recogido en el art. 61 del EBEP (art. 61 del actual TREBEP, con igual contenido) «(...) mezcla alguna de las sugerencias generales del informe con el mantenimiento de un modelo más clásico, en cuanto a los sistemas selectivos, con lo que se viene reducir la flexibilidad buscada por la comisión».

Y es que, a título de ejemplo, en la tramitación del Estatuto Básico del Empleado Público quedaron fuera principios generales que la Comisión proponía, como la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad de los aspirantes, teniendo en cuenta su adecuación para evaluar las competencias que forman parte del perfil de idoneidad previamente definido, o la eficacia de los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil correspondiente, aspectos que sí entran de lleno en recordar el objetivo de los procesos selectivos y los medios adecuados para obtenerlos, y que han sido olvidados en favor del reforzamiento (necesario) de las garantías jurídicas del procedimiento selectivo. Y por ello, el propio texto del informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005, p. 96) indicaba que:

Como es sabido, la regulación vigente se basa al respecto en la clásica división tripartita de estos sistemas en oposición, concurso y concurso-oposición. Sin menoscabo de esta terminología, acuñada desde hace tiempo, la Comisión considera que la regulación de los sistemas de selección debe basarse en un orden de conceptos que den cuenta de la variedad de fórmulas de selección existentes o deseables, variedad que no refleja adecuadamente aquella división tripartita, sobre todo cuando es entendida por relación a modelos estereotipados.

(...)

De hecho, en ese contexto, la imagen que se tiene de la oposición es la de un conjunto de pruebas esencialmente memorísticas, que a veces tienen poco que ver con el desempeño posterior del empleado público, y que dan lugar un procedimiento excesivamente formalizado y abstracto de selección, que exige largos periodos de estudio y preparación de los aspirantes. Sin embargo, no toda oposición tiene o ha de tener un formato tan rígido. Al contrario, cada vez es más frecuente la introducción de ejercicios prácticos y otras pruebas no memorísticas.

(...)

La Comisión considera que es razonable que los instrumentos de selección puedan variar de acuerdo con las circunstancias, esto es, con el tipo de empleo o el perfil objetivo de las funciones a desempeñar. Por tanto, no hace falta reproducir expresamente la mencionada trilogía. Al contrario, en ciertos casos, otras fórmulas e instrumentos, como las entrevistas personales, los cursos verdaderamente selectivos o los períodos de prueba, pueden tener mayor importancia que hasta ahora y resultar métodos de selección más eficaces.

Pese a que el EBEP, y tras él, el TREBEP, hayan podido quedarse cortos respecto de las expectativas que legítimamente se habían generado, no por ello la regulación que de los procesos selectivos realiza es desdeñable y, probablemente, debiera haber ofrecido mejores frutos, con una mirada de mayor alcance de la que se ha venido aplicando y extrayendo de las posibilidades que brinda su art. 61 todo su potencial.

Así, aun cuando haya renunciado a incorporar las sugerencias de la Comisión respecto de la fiabilidad de los instrumentos, la conveniencia de que incorporen aspectos vinculados a competencias y la adecuación a los perfiles que se demandan, recuerda en su articulado que una de las ideas fundamentales que debe guiar el procedimiento selectivo es la de adecuación de las pruebas a las funciones a desarrollar, esto es, que no puede olvidarse en el diseño del procedimiento en su conjunto cuál es su objeto final. Y se hace además como uno de los principios rectores de los procedimientos, tal y como nos recuerda el art. 55.2.e). Este principio, no debemos olvidarlo, no resulta extraordinariamente novedoso, puesto que ya se incorporaba a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública ya citada.

Para dar sentido y coherencia a este principio rector básico y a diferencia de lo que acontecía con la precitada Ley 30/1984, el EBEP (y hoy el TREBEP) viene a establecer un catálogo de posibles contenidos de los procesos selectivos. Y junto con las pruebas más clásicas y estandarizadas, que se plantean como elementos esenciales y necesarios del procedimiento, como son la comprobación de conocimientos y capacidad analítica de los aspirantes, ejercicios «que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas» (art. 61.2), viene a incorporar otras posibles pruebas o fases del procedimiento «para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos», tales como la superación de cursos o de períodos de prácticas, la exposición curricular por los candidatos, pruebas psicotécnicas, la realización de entrevistas o la exigencia de reconocimientos médicos, si bien, como se encarga de reflejar el art. 61.5, con carácter de pruebas complementarias.

No obstante, el carácter de pruebas complementarias de las pruebas previstas en el art. 61.5 del TREBEP (con igual contenido que el art. 61.5 del EBEP), que permitirían modernizar los procesos selectivos y superar su carácter históricamente memorístico, así como su escasa concreción en la norma, ha limitado en buena medida su aplicación práctica y frustrado su potencial. Y la falta de regulación más concreta respecto de su papel en los procesos selectivos ha coadyuvado a que cuando estos elementos o herramientas han sido impugnados hayan sido muy habitualmente malentendidos o insuficientemente apreciados por la judicatura, convirtiéndose así en la práctica en quimeras de aplicación complicada, salvo los casos más clásicos de cursos selectivos o períodos de prácticas, ya suficientemente consolidados en nuestra tradición.

Igualmente en el ámbito de las capacidades y competencias del Estado, si bien fuera del ámbito directo hoy del TREBEP, debemos señalar la negativa incidencia que tiene en la gestión del empleo público la tan traída y llevada tasa de reposición, que viene condicionando desde hace años la preparación de las ofertas de empleo público que corresponde convocar a las distintas Administraciones públicas en la medida en que imponen al proceso de planificación, que debiera ser propio de la gestión ordenada y moderna de los recursos humanos, el contexto temporal presupuestario, de carácter anual, y que ancla su fundamento en la necesidad de la existencia (salvo excepciones) de una previa vacante producida el año inmediatamente anterior al que se refiere la oferta de empleo público, provocando de paso un retraso añadido en el tiempo que media entre la necesidad de cobertura de un puesto, ya por vacante, ya por creación, y la dotación de la plaza que ha de atenderlo, tal y como apunta, por ejemplo, Jiménez Asensio (2018). La gestión de las necesidades de empleo de nuestras organizaciones no debería quedar anclada al agobio que implica la gestión de la tasa de reposición, anualizada, vinculada a la producción de bajas, con un contenido básicamente económico y no organizativo, que junto con aspectos de contexto, como pueden ser la presión sindical o la atención a la necesidad que genera la urgencia y la inercia que implica, acaba provocando que su concreción en las ofertas de empleo público sea básicamente inercial, como señala De la Nuez (2018) al hilo de las plazas de auxiliares administrativos en la OEP de la Administración General del Estado para el año 2018. En este sentido, Mapelli (2018, p. 33) señala que «los efectos de aplicar la tasa de reposición y congelar las ofertas

de empleo público se muestran en forma de crecimiento de la temporalidad y precarización en la provisión de servicios del Estado del bienestar; recurso creciente a encargos a medios propios con pérdida del control de procesos y del conocimiento interno de la organización; envejecimiento de plantillas y limitación de la capacidad de innovación, todo ello en un entorno crecientemente inestable, competitivo y tecnificado en el que las organizaciones fiarán su capacidad de supervivencia a la captación de talento». Quizás, por eso resulte llamativo y positivo comenzar a ver en las leyes de presupuesto llamadas a acometer ofertas de empleo público desde una perspectiva de planificación plurianual, como avanza el art. 20.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Sería, no obstante, injusto achacar a la regulación del TREBEP la responsabilidad plena sobre la negativa valoración que con carácter general existe sobre la validez y eficiencia de los procesos selectivos en la actualidad. El TREBEP (y previamente el EBEP), conviene recordarlo, no es sino una norma básica y necesariamente flexible, dado que en su configuración siempre se planteó la necesidad de una normativa de desarrollo. Y si bien, como hemos señalado, ha podido quedarse corta en cuanto a la previsión de flexibilidad y adecuación de procedimientos para garantizar la eficiencia de los procesos selectivos, no es menos cierto que no impide necesariamente esa innovación necesaria, por más que ciertamente la condicione, y que las leyes de función pública a dictar en su desarrollo tenían el llamado de profundizar en esas oportunidades.

Entonces, ¿en qué medida las leyes de función pública de comunidades autónomas (y el proyecto de Ley de Función Pública de la Administración General del Estado, actualmente en tramitación parlamentaria) han ensanchado las puertas que abría el EBEP en su redacción de 2007, y que ha heredado el TRBEP? Y, sobre todo, ¿en qué medida pueden afectar al empleo público local? Castillo (2021) señala, precisamente, el relevante papel que ha tenido el fallido desarrollo del EBEP y su sucesor, el TREBEP, por parte de comunidades autónomas en la ineficiencia de nuestro sistema de selección, por motivos diversos, desde la situación de crisis económica que siguió a su aprobación a las resistencias de actores claves en distintos ámbitos en el camino de modernización del empleo público en aspectos relevantes.

En la actualidad, más de quince años después de que el EBEP fuera aprobado, muchas comunidades autónomas mantienen, con algunas modificaciones puntuales, una regulación previa al mismo, como es el caso de la Comunidad de Madrid, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Murcia, o Navarra. E, incluso, con la mirada en el mundo local, en algunas ocasiones, como en los casos de la normativa madrileña o aragonesa, ni siquiera sus previsiones alcanzan a sus entidades locales. Y muchas otras normas publicadas tras la aprobación del EBEP apenas han incorporado novedades de calado en lo que a la selección de personal se refiere: en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla La Mancha, apunta a reducir el peso de las pruebas memorísticas y el reforzamiento de las prácticas²; en el Principado de Asturias, la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público del Principado de Asturias, aporta iniciativas sobre cooperación interadministrativa³; en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incorpora de forma clara como principios del procedimiento la eficacia y la eficiencia, y apuesta por la transparencia con la publicación en página web de toda la información disponible relacionada con las pruebas, temarios, criterios aplicables y cuantos aspectos resulten consustanciales a dichos procesos, la posibilidad de grabación de pruebas prácticas, así como establece un periodo de prueba obligatorio en interinidad de funcionarios⁴; en la Generalitat Valenciana, la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, además de incluir principios la eficacia y eficiencia de los procesos y de transparencia de los mismos, como en el caso de la norma autonómica de La Rioja ya citada, incorpora la previsión de ayudas al acceso⁵; en el País Vasco, la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, incorpora medidas de cooperación interadministrativa en los procesos de selección de personal temporal⁶.

Deben destacarse los casos canario y andaluz por cuanto que introducen aspectos relevantes para la innovación en los procesos selectivos. En el caso de Canarias, si bien la normativa actualmente aplicable es previa al EBEP, se ha dictado el muy reciente y de largo enunciado Decreto Ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección

² Ver el art. 52 de la norma citada.

³ Ver el art. 46 de la norma citada.

⁴ Ver los arts. 38, 43 apdos. 7 y 9 y 47.3 de la norma citada.

⁵ Ver los arts. 60, 65.8 y 66 de la norma citada.

⁶ Ver el art. 77 de la norma citada.

de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas, Decreto Ley que anuncia una nueva norma de función pública canaria, pero introduce medidas urgentes y parciales de modernización de la selección precisamente tras diagnosticar el déficit del actual sistema y la necesidad de su modernización, con importantes novedades, lamentablemente e inicialmente solo aplicables al empleo público autonómico, como:

- Convocatoria anticipada de plazas.
- Obligación de presentación telemática de instancias.
- Lista adicional de aprobados en convocatorias de Administración general, para «que el órgano competente pueda proceder al nombramiento de personal funcionario de carrera, acudiendo a la citada lista adicional, por el orden establecido, cuando alguna o alguna de las personas propuestas para su nombramiento, no reúna los requisitos para el acceso al empleo público, no los acredite en tiempo y forma o no cumplieren los trámites preceptivos para los que fuere requerida, con la finalidad de procurar con ello, la cobertura definitiva de la plaza convocada evitando acudir a la cobertura temporal de las plazas que quedasen desiertas por este motivo», medida no obstante también prevista en otras normas autonómicas como la vasca, pero útil ante los casos, no extraños, en que por diversos motivos la persona aspirante no llega a tomar posesión o suscribir el contrato.
- Realización simultánea de pruebas para agilizar el proceso.
- Unificación de temarios y pruebas en procesos cuyo programa de temas exigible sea coincidente para esa prueba y siempre y cuando el tipo de prueba que realizar sea el mismo.
- El nombramiento de único tribunal calificador conjunto para la realización del primer ejercicio, cuya clasificación profesional y titulación académica sea adecuada para la valoración de esta prueba, procediendo para el resto del proceso selectivo a la designación de los correspondientes tribunales calificadores adecuados para la valoración de los contenidos específicos de cada cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional, objeto de la convocatoria.

En cuanto a la reciente Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de la Administración de Andalucía, debe destacarse algunas innovaciones de calado. En cuanto a los principios que deben regir los procedimientos, su art. 105 apdo. e) incluye como novedad el principio de fiabilidad y validez predictiva de los instrumentos y procesos de reclutamiento y selección, de forma que guarden relación con los conocimientos, competencias y aptitudes que son necesarios para poder desempeñar adecuadamente los puestos de trabajo a los que se refieren las convocatorias.

De esta forma, se incorporan a la esencia del sistema aspectos como la fiabilidad y capacidad predictora de los procedimientos y, con ello, su mejor eficiencia, pero también que esa fiabilidad y capacidad predictora se extiende no solo a los conocimientos, sino a competencias y aptitudes. Estos principios, además, van más allá de una simple declaración para concretarse en previsiones específicas.

Así, su art. 112.1 incluye expresamente como contenido de las pruebas que potenciar «la realización de pruebas que valoren las competencias de las personas aspirantes directamente relacionadas con el desempeño de dichas funciones y tareas», concretando que:

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de las competencias, capacidades y conocimientos, tanto teóricos como, en su caso, prácticos y de la capacidad analítica de los aspirantes, de forma oral o escrita; en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas; en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones; y, en su caso, en pruebas psicotécnicas o psicométricas relacionadas con la personalidad; o en la superación de pruebas físicas, que deberán respetar el principio de no discriminación por razón de sexo, especialmente en la configuración de sus baremos, o de reconocimientos médicos.

Y en cuanto a la capacidad predictiva, el apdo. 3 de este mismo artículo señala, lamentablemente con previsión limitada a la propia Administración autonómica, que:

El contenido de las pruebas selectivas para ingreso en los cuerpos de Administración General de la Junta de Andalucía guardará relación con el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y procurará la máxima validez predictiva sobre el futuro desempeño de las personas seleccionadas. Para el ingreso en los cuerpos especiales, junto a la validez predictiva, este contenido guardará principalmente relación con el ejercicio de actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o especialidad.

Finalmente, la Ley, por la vía de su art. 110.4, apunta a la mejor capacitación de los órganos de selección al obligar al Instituto Andaluz de Administración Pública a organizar u homologar, en su caso, cursos de formación a quienes integren estos órganos, dirigidos a la obtención y, en su caso, actualización de conocimientos y competencias en técnicas de selección. Debemos significar una vez más que hablemos no solo de conocimientos, sino de competencias en técnicas de selección.

Si bien con carácter general, y más allá del impacto que pueda tener las innovaciones introducidas en los casos canario y andaluz, podemos convenir en que el marco normativo se ha quedado corto, no es menos cierto que en el ámbito autonómico, como es el caso de la Generalitat Valenciana (Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat, 2021) y de la Administración General del Estado (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021), se han realizado y comunicado algunas iniciativas innovadoras para renovar y mejorar los procesos selectivos, su fiabilidad y sus resultados.

Pero, ¿en qué medida los avances que normativa como la de la Junta de Andalucía incorpora a la regulación de los procesos selectivos puede ser realmente aplicable a las entidades locales?

Desgraciadamente, el mundo local se encuentra sometido a un complejo sistema de fuentes normativas que condiciona en buena medida la traslación de innovaciones a los procesos selectivos que desarrolla.

De un lado nos encontramos con la manifiesta dualidad de regímenes de su personal, con un amplio porcentaje en el seno de la organización de personal laboral que tienen particularidades específicas, como puedan ser su régimen de relaciones laborales y negociación colectiva, las competencias normativas que les afecta, distintas a la del personal funcionario, o la aplicabilidad a sus procesos selectivos de normativa inicialmente prevista para personal funcionario (como es el caso del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local); de otro, con el diferente grado de incidencia de la normativa autonómica sobre empleo público en las entidades locales, puesto que en algunos casos, como el de Madrid o Aragón, su normativa no les resulta aplicable, y en otros algunas de sus previsiones más novedosas, como es el caso de la exigencia de validez predictiva de las pruebas que desarrollar, se limitan al personal de la Administración autonómica, además, los límites que resultan de la normativa básica que ha dictado el Estado.

Esto último es especialmente relevante en el caso de los procesos selectivos del personal funcionario (no así, necesariamente, del personal laboral), ámbito en el que inciden de forma relevante aquellos preceptos del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, que son considerados como norma básica por lo preceptuado en su disposición final primera, previas al EBEP, y que, por tanto, reflejan la concepción de los procesos selectivos propia de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública que el EBEP pretendía renovar.

Tienen ese carácter de básicos conforme a lo señalado aspectos tan relevantes como que el sistema de acceso general sea la oposición, teniendo carácter excepcional el concurso-oposición (art. 2), o la regulación de los ejercicios teóricos (art. 8) y prácticos (art. 9), que conforman un proceso selectivo clásico basado en pruebas con un alto peso del contenido fundamentalmente memorístico, de modo que la capacidad de innovar en los procesos selectivos en las Administraciones locales queda sensiblemente más mermada que en los casos de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, aunque en absoluto prohibida o imposible, como se verá.

1.2. El contexto y los obstáculos a la innovación para el mundo local

Si bien buena parte del debate relativo a la validez o ineficiencia de los procesos selectivos se juega en el campo de su marco jurídico, del que yo mismo soy en parte cautivo por formación y por gusto, no puede entenderse la posibilidad de innovación sin tener en cuenta el contexto diverso tanto social como institucional en que esos procesos deben desarrollarse, especialmente complejo en el caso del mundo local que es el objeto de este estudio, porque los procesos no se generan en un laboratorio, sino que se enfrentan y desarrollan en un contexto en el que inciden distintos agentes y distintas realidades con inercias, creencias, intereses, sesgos y condiciones materiales como elementos en ocasiones favorecedores y en otros limitantes.

Quizás la primera de esas realidades es la llamativa ausencia en el debate público de la propia necesidad de abordar cambios en los procesos de selección en un contexto de cambio social, de irrupción de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial generativa, de modernización o intento de modernización

de la Administración, de jubilaciones masivas anunciadas en el empleo público y de relevo generacional. Buena parte de los cambios que son precisos para la consecución del objetivo de disponer de un buen proceso de selección de personas en un marco de un adecuado sistema de recursos humanos para disponer de una buena administración a la altura de las demandas de la ciudadanía implicarían colocar este ámbito de forma efectiva y suficientemente relevante en la agenda pública y reconocer su importancia y carácter estratégico. El hecho de que esto no suceda arrastra como consecuencia la debilidad misma del sistema de gestión de recursos humanos y los recursos y medios que precisaría, impidiendo una verdadera política estratégica de recursos humanos.

Parte importante de ese contexto de las Administraciones locales es su pluralidad física, social, poblacional, económica, política e institucional, que se manifiesta también en un complejo marco jurídico, como hemos tenido ocasión de señalar, en el que confluyen poderes territoriales diversos con competencias propias que inciden en nuestras organizaciones locales condicionando su propia autonomía local, que como hemos apuntado previamente tienen especial relevancia en el marco del empleo público, incluso más allá de la tradicional diferencia entre personal laboral y funcionario si tenemos en cuenta el particular régimen jurídico del personal de las policías locales.

De acuerdo con el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática⁷, en el momento actual existen 8133 municipios en España, que van desde los 3 habitantes (Illán de Vacas, provincia de Toledo) a los 3 332 035 de Madrid. Solo 152 de ellos, apenas un 1,86 % tienen más de 50 000 habitantes. Y si extendemos el filtro a aquellos de más de esos 20 000 habitantes, límite poblacional a partir del cual no llegan las competencias obligatorias de asistencia en algunos aspectos que el art. 36 la Ley 7/1986, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local a las diputaciones provinciales, hablamos de solo 424 municipios, apenas un 5,21 % del total. Y, de hecho, 4982 (un 61,27 %) tienen menos de 1000 habitantes.

Las capacidades administrativas y organizativas de ese 95 % de municipios por debajo de 20 000 habitantes, que atienden, conviene recordar, a una población total de 14 474 350 personas, algo más de un 30 % de la población española, son obviamente limitadas. Sin embargo, deben enfrentarse y atender al mismo marco normativo y a las mismas exigencias.

Esta heterogeneidad, además, no es solo de tamaño sino organizativa, en atención a la potestad de auto organización que es propia a la autonomía local.

La dispersión y la debilidad institucional de buena parte de nuestros municipios en razón de su tamaño, economía y capacidades, la diferente importancia que se le da a la gestión de personas y a una adecuada organización municipal en función de sus propias particularidades y necesidades, son elementos que inciden en que en las Administraciones locales, entendidas como sector, la innovación, que requiere personas, medios, estructura y cierto músculo organizativo y, en definitiva, un ecosistema suficiente, sea complicada, algo que con acierto apunta Losa (2023) al hablar de la gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales. En muchas ocasiones nuestras organizaciones se ven abocadas a gestionar lo urgente, la rutina, lo inmediato, que además en muchas ocasiones se les presenta como obligación legal que indefectiblemente tienen que atender de forma reactiva porque no disponen de la suficiente capacidad para pararse a pensar, a planificar y a innovar.

De hecho, el especial papel que tienen las entidades locales, y especialmente los ayuntamientos como Administración más cercana a la ciudadanía, y la necesidad derivada de esa cercanía de atender de forma rápida a las propias necesidades y demandas ciudadanas, así como la de atender a las competencias y actividades que los municipios tienen encomendadas como consecuencia del mandato de los arts. 25 a 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, hacen que el empleo público local tenga una configuración propia y especial respecto del empleo público en comunidades autónomas y Administración del Estado.

Así, mientras en la Administración General del Estado el personal laboral supone solo el 15,29 %, el funcionario el 78,07 %, y en las comunidades autónomas el 13,25 % y el 49,76 % respectivamente, en las Administraciones locales esos porcentajes se invierten, pasando a ser el personal laboral el 47,40 % y el funcionario (entre ellos, personal de policía local y funcionarios de habilitación nacional, que constituyen la mayoría de este personal) el 34,39 %. En estos datos no se incluye el personal estatutario u otras relaciones de servicio⁸.

⁷ Puede accederse a su contenido en: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>

⁸ Datos obtenidos del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, de julio de 2023, elaborado por la Secretaría de Estado de Función Pública, citado en nota 1.

Esta diferencia se manifiesta, asimismo, en el mayor peso que generalmente tienen en las plantillas locales, especialmente en las de tamaño medio y pequeño, el personal de cuerpos de Administración especial en relación con personal de Administración general (incluyendo el personal de sus policías locales), con especial incidencia en personal perteneciente a la subescala de servicios especiales.

Esta heterogeneidad, además, hace complicado que Gobiernos territoriales y Administración del Estado aciertan a entender y a considerar las particularidades del mundo local en sus grandes decisiones de diseño de la Administración y de las obligaciones respecto del empleo público que las Administraciones locales deben atender, casi siempre centradas en concebir la Administración desde la perspectiva de las grandes organizaciones. A todo ello debemos añadir la constante zozobra que implica en la gestión de personas en las Administraciones locales los habituales cambios normativos que afectan a la gestión, la incidencia cada vez más trascendente de la normativa europea y su aplicación, así como los conflictos jurídicos que la propia evolución del empleo y de los derechos laborales de las personas genera. Es buen ejemplo de ello, además de los conflictos sobre la temporalidad, la necesidad de atender y entender el alcance de la conciliación y, valga el juego de palabras, su conciliación con las necesidades organizativas, y las soluciones que la jurisprudencia da a los mismos.

Las partes de la organización dedicadas a la gestión de recursos humanos en ayuntamientos, en algunas ocasiones verdaderos departamentos, pero en bastantes más pequeños equipos, y en muchas ocasiones personas individuales auténticamente polivalentes, que generalmente están insuficientemente dotadas, deben atender un área de responsabilidad a la que se ha pasado de exigirle la mera gestión de nómina e incidencias de personal a que asuma un rol complejo que comprende, además, y entre otras cosas, exigencias de planificación, atención a la persona y sus necesidades, criterios y conocimientos organizacionales, gestión de puestos, elaboración de perfiles, conocimiento de competencias, habilidades de negociación colectiva y un conocimiento técnico cada vez más extenso y necesario.

Aplicado todo este contexto a la selección de personal, la rigidez normativa que rodea los procedimientos selectivos, sus exigencias formales, la necesidad para su correcto funcionamiento de una adecuada planificación y de un conocimiento profundo de competencias perfiles y puestos, la pluralidad interna de regímenes con dinámicas específicas propias en una organización común, la desigual consideración de la gestión de recursos humanos en la agenda local, la habitual insuficiencia de recursos de la parte de la organización que tiene encomendada esta tarea para poder atender estas exigencias y la falta de una colaboración efectiva por parte de otras Administraciones (donde, no obstante, se pueden encontrar reseñables avances, como puede ser la colaboración interadministrativa que pregonan la normativa autonómica riojana en materia de función pública, la previsión de la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público en tanto que impulsa medidas de colaboración de diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supra-municipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales para municipios que no tengan la consideración de gran municipio, y las encomiendas de gestión que al amparo de esta norma algunos municipios realizan en diputaciones o en comunidades autónomas) son elementos de contexto propios del mundo local que explican el fracaso de los actuales sistemas selectivos en las Administraciones locales.

En este contexto también debe tenerse en cuenta la presión que ejercen los sindicatos como actores necesarios en los procedimientos de recursos humanos, hasta el punto de que, con razones relevantes, autores como Ramió (2021, 2022) o Jiménez Asensio (2024) los señalan como frenos a los cambios necesarios.

Si bien es justo reconocer que las cúpulas de las organizaciones sindicales están realizando esfuerzos por modernizar su concepto del empleo público, no es menos cierto que al descender al concreto mundo local se encuentran sometidos a las exigencias, presiones y reclamaciones de sus afiliados y afiliadas, al final votantes en elecciones sindicales, que en muchas ocasiones se encuentran ocupando plazas de naturaleza estructural con contratos temporales. Una vez más, la atomización, pluralidad y heterogeneidad del mundo local contribuye a que potenciales iniciativas de modernización pactadas o que pueden contar con la comprensión de las organizaciones sindicales como tales no lleguen siempre suficientemente a los municipios. No en vano, la negociación colectiva recae en las secciones sindicales municipales y en sus delegados, elegidos dentro de la propia plantilla municipal, en la que generalmente el personal de Administración especial, servicios u oficios, y los subgrupos C1, C2 y las agrupaciones profesionales sin requisitos de titulación previstas en la disposición adicional sexta del TREBEP tienen en muchas ocasiones un peso determinante capaz de acaparar estos cargos de representación sindical (junto con la relevante presencia de sindicatos corporativos, especialmente de policía local), que, con el reconocimiento a la legitimidad que ostentan y desde el reconocimiento de la misma, no suelen contar con el suficiente conocimiento del complejo

entramado jurídico y técnico que implica la gestión de recursos humanos en las Administraciones locales, sin que por el número y dispersión de los municipios que atender tampoco puedan prestar sus órganos centrales un asesoramiento suficiente.

También en el ámbito de la negociación colectiva en el que encuentran su campo de actuación fundamental las secciones sindicales, debe señalarse la debilidad negociadora que suele acompañar a la parte institucional o municipal, que suele estar acaparada, legítimamente, por el ámbito político, a quien, conviene no olvidar, compete la capacidad final de decisión, parte negociadora que adolece en muchas ocasiones de ese conocimiento técnico preciso y que no cuenta con el apoyo técnico preciso, o no solicita ni atiende suficientemente, y ni conoce ni puede fácilmente acudir a la posibilidad de encomendar la negociación colectiva a órganos de naturaleza estrictamente técnica creados por ella, y que además se encuentra sometida a la presión que implica la cercana convivencia de las partes negociadoras, generalmente vecinos y vecinas.

Queda en este campo un importante papel que recorrer en el mundo local para alcanzar los objetivos de la Recomendación del Consejo, de 12 de junio de 2023, sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea⁹, y la profesionalización de la negociación colectiva que promueve y que es o debiera ser una obligación para las Administraciones públicas.

Desde una perspectiva externa a las organizaciones, y con el foco puesto en la ciudadanía que tiene que acceder al empleo público, esta diversidad del mundo local igualmente condiciona la capacidad de captación de personal para los procesos selectivos. Resulta evidente el menor atractivo de los municipios de menor tamaño para la mayoría de los potenciales aspirantes dispuestos a incorporarse al empleo público, pero es igualmente fácil constatar cómo, en contextos de mayor renta y dinamismo del sector privado, la competencia de este merma las posibilidades de captar talento y aspirantes a procesos selectivos en el sector público en puestos y sectores clave. Un ejemplo claro nos lo ofrece los denominados perfiles STEM, en los que las Administraciones públicas no pueden competir ni en retribuciones ni en flexibilidad en las relaciones laborales ni en un sistema de acceso rápido y ajustado al perfil buscado.

Pero en el contexto inciden no solo factores propios del mundo local o condicionados por sus particularidades, sino otra serie de elementos y frenos a la innovación que le son externos, y que son comunes a la generalidad de las Administraciones públicas.

Uno de sus factores ya apuntado es la escasa relevancia que en la práctica tiene el mundo local como sector y Administración territorial en la toma de decisiones que le conciernen.

Otro de esos factores, no desdeñable, es la propia resistencia al cambio de parte de las personas que conforman la propia Administración, llamados a impulsar, favorecer o, al menos, no frenar iniciativas innovadoras, en un contexto organizativo general que no facilita esa innovación, si bien es justo reconocer que empiezan a ser habituales los esfuerzos de generar ecosistemas de innovación en nuestras organizaciones. Existe, a mi juicio, y en algunas ocasiones, una cierta autocomplacencia respecto de los sistemas de acceso hasta ahora aplicados que resulta comprensible en nuestras organizaciones desde el momento en que quienes las conforman han sido en su mayoría seleccionadas conforme a esos modelos que ahora se pretenden reformar, que han venido siendo útiles en tiempos pasados, al tiempo que son las personas llamadas para cambiarlos.

Finalmente, también debe señalarse como un elemento de resistencia a esta innovación el freno que en ocasiones supone la judicatura y sus resoluciones, que genera en algunas organizaciones que han encabezado iniciativas de modernización dudas y zozobra ante el reto que supone la previsible existencia de reclamaciones de quienes tienen interés en acceder al empleo público y se encuentran perjudicados por estos procedimientos innovadores, dudas y zozobras que se extienden como manchas de aceite a quienes, desde un punto de vista técnico, deben validar iniciativas novedosas o empujarlas y les empuja a una gestión defensiva. Como acertadamente apunta desde la experiencia práctica de quien asume el diseño y realización de procedimientos selectivos, el rigorismo y exceso de control jurisdiccional mal entendido ha restado independencia y discrecionalidad técnica a los órganos de selección y reforzado el uniformismo de los procesos, en la medida en que, a la hora de diseñar bases y procesos, estas se ajustan cada vez más a procurar seguridad jurídica en detrimento de la calidad técnica en la selección. Lo objetivo de medir, tenga o no valor predictivo sobre el desempeño, mida o no la capacidad, primará sobre lo cualitativo. Este papel restrictivo es igualmente apuntado por Jiménez Asensio (2024).

⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70056>

Sería injusto, sin embargo, no señalar que parte de las reproches que algunas sentencias realizan a aspectos de procesos selectivos y que determinan su anulación, generando esa zozobra técnica, no derivan necesariamente, aunque sí en ocasiones, de una visión conservadora o restrictiva y excesivamente formalista de los procesos, consecuencia de un análisis eminentemente jurídico abstracto sin consideración a aspectos prácticos, operacionales o meramente técnicos de algunos de los procedimientos en tanto que su fundamento y razón no se encuentra en el derecho, sino en otras ciencias sociales o en la psicología, sino de errores de planteamiento previos en aspectos como la claridad y calidad de las bases de los procedimientos.

A todo lo anterior, y como nos recuerda Moratinos (2022), debemos sumar la aparición en los últimos años de un último elemento que ha venido a descolocar el sistema de selección aún más: los procesos de consolidación y estabilización del empleo público iniciados con la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y que tienen su último eslabón en las previsiones del art. 2 y las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, al cambiar el objetivo final del proceso de la selección de los mejores para poner por delante el objetivo de limitar la temporalidad, con las consecuencias de simplificar tanto el proceso selectivo y ajustarlo a ese objetivo que, en el fondo, y como reiteradamente denuncia Jiménez Asensio (2024), supone «aplantillar» al personal temporal. De esta forma, se lanzan dos equívocos mensajes; de un lado, que la temporalidad es o sigue siendo (procesos de estabilización de personal llevan desarrollándose desde al menos 1998 con lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) un modo ordinario de entrar, y que cabe rebajar o condicionar los criterios de mérito y capacidad en el diseño de las pruebas para justificar el acceso.

Pero convendría recordar que los procesos de estabilización y consolidación de empleo son proyectos excepcionales con fecha de finalización, y que al día siguiente que concluyan, e incluso para aquellas ofertas de empleo público convocadas en los últimos años no afectadas por ellos, los principios, requisitos y bases, y aún los objetivos ordinarios que debe tener el proceso selectivo para el acceso al empleo público, están plenamente vigentes.

No es o no puede ser considerado, sin embargo, un freno o resistencia al buen funcionamiento de los procesos selectivos el factor generacional. Es posible que las nuevas generaciones no se encuentren interesadas en participar en procesos selectivos, pero esto no es necesariamente culpa de ellas ni existe un freno generacional. Debe ser la Administración y los procesos selectivos que lleve a cabo, como también su modelo de empleo público, quien se adapte a las necesidades y valores de esa nueva generación, que al fin y al cabo es también parte de la sociedad y la ciudadanía a la que tenemos que entender y atender, y a la que debemos atraer precisamente para incorporar sus reflexiones y aportaciones al caudal de lo público. La falta de interés en formar parte de procesos selectivos por ciertos perfiles que aportarían nuevos talentos a las Administraciones públicas es, así, un síntoma de la ineficacia e ineficiencia de nuestros procesos selectivos y no un elemento externo al que responsabilizar.

2. LA MICROINNOVACIÓN REAL: INICIATIVAS EN MARCHA

Los obstáculos y resistencias que se derivan del marco jurídico y del contexto al que debe enfrentarse el sistema de selección de personal en nuestras organizaciones, especialmente las organizaciones locales, son relevantes e implican en la práctica que el sistema en su conjunto haya devenido en buena parte ineficaz. Esta constatación obliga a rebajar las expectativas cuando hablamos de innovación. Está fuera de nuestro alcance un replanteamiento necesario y amplio de cómo seleccionamos, pero está mucho más cerca de nuestras posibilidades y capacidades abordar micro innovaciones.

Para ello, lo primero que deberíamos tomar en consideración es que, como todo proceso, el proceso de selección puede ser segmentado, y desde esa segmentación buscar e introducir mejoras puntuales y concretas, operativas y prácticas, que lo acerquen al objetivo de ser un sistema más eficiente; quizás no el más eficiente posible, pues para ello dependemos en buena medida de ámbitos de decisión o de capacidades sobre los que no podemos intervenir. Y es en este ámbito, en la microinnovación, en el que podemos encontrar pocas pero importantes iniciativas de mejora del sistema de selección en el mundo local, donde, como hemos visto, el contexto dificulta especialmente que se acometa.

Convencidos de que la innovación y el conocimiento nace de compartir experiencias e ideas, y con el fin de aflorar y dar a conocer prácticas e ideas novedosas en los procesos selectivos en el mundo local más allá

de aquellas conocidas ya públicamente, ANEXPAL (Asociación Nacional de Responsables y de Expertas y Expertos en Gestión de Personas en las Administraciones Locales) ha propuesto una encuesta a sus afiliado y afiliadas, así como a otras organizaciones, como AVTPAL y ACATPAL. Esta iniciativa ha recibido recientemente la colaboración de la FEMP, que ha permitido ampliar su difusión¹⁰. Se trata de una encuesta abierta sin fecha de cierre, con el fin de que puedan ir incorporándose nuevas innovaciones y buenas prácticas, destinada a dar a conocer y poder compartir las experiencias trasladadas.

Las propuestas recibidas hasta ahora son, como era previsible por las limitaciones y resistencias que hemos ido señalando, escasas. Huelga repetir que, en paralelo a las similares dificultades que encaran Administraciones como la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, el mundo local presenta singularidades que hacen todavía más complicado innovar en esta materia: falta de tiempo y de personal especializado y una menor visibilidad para difundir esa innovación.

Con el fin de ayudar en la sistematización de las innovaciones, la encuesta planteó que estas se encuadraran en alguno de estos ámbitos, aún a sabiendas de que muchas de ellas inciden en varios campos:

- Captación del talento.
- Bases de los procedimientos selectivos.
- Simplificación en la tramitación de los procedimientos selectivos.
- Pruebas selectivas.
- Tribunales, órganos y comisiones de selección.
- Publicidad y transparencia.
- Comunicación.
- Colaboración interadministrativa.
- Igualdad e inclusión.
- Selección de personal temporal.
- Gestión de listas de espera y bolsas de empleo temporal.

Algunas de las iniciativas aportadas, junto con otras conocidas y públicas, son a las que nos vamos a referir. Y las organizaciones que las han puesto en marcha han manifestado su disposición a proporcionar información adicional, aun cuando en ocasiones esta no esté accesible o publicada.

Parte importante del esfuerzo de modernización de los procedimientos selectivos para atender a los desafíos que se han ido describiendo pasan por el rediseño de bases y procedimientos para apostar, en la línea de lo apuntado por la normativa andaluza, por adecuar aún más personas candidatas y puestos, lo que necesariamente llevaría a hablar de competencias y perfiles profesionales. Es obvio la complejidad de esta tarea, pero no es menos cierto que se están llevando a cabo iniciativas en este sentido en nuestras Administraciones locales que merecen ser destacadas.

El Ayuntamiento de Manises (Valencia), según indica en la contestación aportada al formulario ya citado, ha puesto en marcha el proyecto «re-evolución en la selección de personal», con incidencia fundamentalmente en las bases, y que ha consistido en suprimir el carácter eliminatorio de las pruebas (en tanto que el art. 4 letra c del Real Decreto 896/1991 no tiene carácter de básico, y la normativa autonómica valenciana lo permite), con el fin de ser lo más predictivo posible al poder valorar en su conjunto las capacidades de las personas aspirantes, que aspiran a mejorar introduciendo en la selección factores deducidos de la evaluación del desempeño para mejorar la predicción de las pruebas. En la implantación del proyecto no han referido especiales resistencias, y sí un alto grado de consecución del objetivo buscado, según se ha indicado por sus impulsores.

Resulta igualmente interesante la experiencia de rediseño de las bases de las convocatorias acometida por el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (Barcelona), que desde el consenso sindical y tras una resistencia inicial por su parte, ha supuesto cambio de ponderación de los méritos dentro del proceso de concurso-oposición, y la inclusión con una ponderación alta de entrevistas competenciales en detrimento de pruebas memorísticas generales con escaso impacto en relación con el puesto. Este nuevo diseño ha supuesto que de un total de ochenta puntos, la fase de concurso suponga veinte puntos y la fase de oposición sesenta, de las que diez se corresponden con la parte de temario general, veinte del temario específico, veinte a una entrevista competencial y la realización de una prueba psicotécnica valorable como apto/a o no apto/a. En este caso, el principal problema planteado, además de la inicial y superada resistencia sindical,

¹⁰ Puede accederse al formulario de la encuesta en: https://docs.google.com/forms/d/1l-y_BbTqzEiCF1i4nZijehRKzr4gkOUwLxUvsVnwZVg/edit

proviene de los límites legales que se plantearon durante la preparación y negociación del proyecto, que han limitado en algo el alcance inicialmente pretendido¹¹.

El Ayuntamiento de Barcelona también ha trabajado en este sentido, diseñando procesos selectivos para sus bolsas de trabajo basados en la evaluación de competencias, con pruebas psicotécnicas aptitudinales para evaluar razonamiento verbal, numérico y abstracto, igual para las personas del mismo subgrupo profesional, test de personalidad que abrió luego la posibilidad de entrevistas competenciales sobre catorce competencias identificadas y descritas por el Ayuntamiento. La experiencia y sus resultados han sido recogidos por Pascual (2022).

Es asimismo destacable la iniciativa de la Diputación de Tarragona, trasladada asimismo a través del formulario señalado, consistente en la redacción de un directorio de competencias básicas para pequeños municipios, que pretenden dar cobertura y un tratamiento adecuado a las entrevistas que estos municipios realizaban en el ámbito de la Diputación, y que, además de incidir en bases y pruebas selectivas, supone una buena práctica de colaboración interadministrativa. Las bases introducían entrevistas competenciales sin disponer de ningún directorio objetivo, lo que generaba inseguridad en los tribunales y riesgo de impugnaciones. Se ha elaborado un sistema muy sencillo para disponer de esta herramienta y poder hacer las entrevistas con seguridad jurídica. Esta iniciativa está operativa y según sus promotores ha conseguido un grado suficiente de implantación y consecución de sus objetivos, pese a resistencias fundamentalmente administrativas y jurídicas internas¹².

También resulta relevante la iniciativa del Ayuntamiento de Sabadell (Barcelona), que ha rediseñado sus bases con una revisión en profundidad de sus temarios para modernizarlos y adecuarlos a las necesidades reales de los puestos que desempeñar, y una nueva ponderación de las pruebas más cercana a la capacidad predictiva de desempeño de los puestos, con la inclusión en todos los procesos de pruebas aptitudinales (test y entrevista competencial), iniciativa que se inició en la gestión de selección de empleo temporal por competencias, experiencia que describe Valero (2022). Igualmente, este ayuntamiento se ha implicado en la mejora de temarios, modernizando su contenido para depurarlos, hacerlos más comprensibles y ajustados a las necesidades.

Pero también se plantean otras iniciativas que tienen como ámbito principal o necesario el rediseño de bases y el replanteamiento y la innovación en las pruebas selectivas.

En este ámbito, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tal y como indica en el formulario cumplimentado, ha diseñado un proceso de promoción interna para cobertura de plazas de técnicos de administración general en la que los procesos de evaluación han consistido en un examen tipo test –no es en esta prueba donde está la innovación porque esto se repite habitualmente–, pero la segunda y tercera prueba se han basado en desarrollar casos prácticos tras haber superado un proceso formativo previo de varios módulos en distintos ámbitos de la Administración impartidos por especialistas de la propia entidad. La fase final incorpora un trabajo de grupo sobre un caso real a partir de un expediente ya finalizado en el que se valoran tanto conocimientos prácticos como actitudes, capacidad de expresión, exposición, etc. Esta medida se adopta con el fin de facilitar el proceso de promoción interna para el personal de grupos C1 y A2, poniendo en valor la experiencia adquirida dentro de la propia Administración, los conocimientos de los procedimientos y el conocimiento interno, así como facilitar la implicación de quienes ya forman parte de la administración. Una medida que favorece la promoción en la carrera profesional, siendo una medida en fase de implantación que no ha generado especiales resistencias, según los promotores de la iniciativa.

El Ayuntamiento de El Campello (Alicante), también en el ámbito de rediseño de bases y de pruebas selectivas, y según indica en el formulario cumplimentado, ha puesto en marcha el programa denominado «trucha o salmón; tú decides», que describe como la introducción de la selección centrada en pruebas principalmente prácticas con acceso a recursos legislativos y jurisprudencia a través de internet, uso de ordenador para la ejecución de los ejercicios y evaluación indirecta del uso de herramientas informáticas, realización de pruebas de competencias (test, situaciones reales, dinámicas etc.), con el objetivo de mejorar la selección de personal y atraer a personas poco o nada interesadas en participar en un sistema de oposiciones basado en el aprendizaje memorístico de contenidos. El objetivo se considera suficientemente logrado, si bien se

¹¹ A título de ejemplo del resultado obtenido en la reconfiguración de las bases, pueden consultarse las bases publicadas por ese ayuntamiento para un proceso selectivo de técnico/a de gestión en: <https://santboi.convoca.online/processDetail.html?id=a6169371-a053-472b-e643-08dc4cd50997&type=0>

¹² La concreción de las iniciativas señaladas puede consultarse, previo registro de usuario, en: <https://eSAM.dipta.cat>,

ha valorado también que podría haber obtenido mejores resultados con más recursos y la colaboración de otras entidades. Como en ocasiones anteriores, es posible ampliar información directamente en dicho ayuntamiento.

Centrando el foco en la mejora, no tanto de las bases como de las pruebas, el Ayuntamiento de Fuenlabrada desarrolló una prueba práctica para personal auxiliar administrativo. Realizada con equipos informáticos que se proporcionaron a las personas aspirantes, consistió en entregarles un informe de un expediente administrativo con sus párrafos y partes desordenadas, en el que estos debían, además de ordenarlo de forma lógica, elaborar tablas en formato Excel y crear gráficos, valorándose asimismo la detección de algún error de bulto en la cita de normativa y algún error material de escritura, y finalmente guardarlo en formatos Word y PDF y pasarlo a un soporte de grabación. Con ello, además de la acreditación de conocimiento del temario, se pudieron comprobar las competencias informáticas y la capacidad lógica de las personas aspirantes. El resultado del proceso permitió contar con una buena selección de personal, tanto en el caso de quienes obtuvieron plaza como aquellas personas que pasaron a constituir la lista de empleo temporal generada con quienes superaron los procedimientos sin alcanzar la puntuación suficiente para adquirir la plaza.

Otro bloque de iniciativas se ha centrado en aspectos vinculados a la simplificación del procedimiento, su accesibilidad, transparencia y mejora de la comunicación. En este ámbito puede reseñarse al Ayuntamiento de La Oliva (Valencia), que permite a las personas aspirantes acceder a través de una clave a los resultados, plantilla y examen. No obstante, y tal y como manifiestan en el formulario de encuesta en la que trasladan la iniciativa y la ponen a disposición, esta está teniendo dificultades debido a la necesidad de medios y recursos suficientes que no le han sido asignados.

También en este ámbito, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aporta la experiencia de haber incorporado a su web corporativa en el área de empleo público un espacio específico que permite la posibilidad de visualizar y descargarse exámenes utilizados en procesos de selección anteriores. Esto ha permitido facilitar con carácter general esta información a todos los aspirantes, evitando situaciones de privilegio, orientar a futuros aspirantes de forma que conozcan la tipología de pruebas a las que pueden enfrentarse y, además, desde la transparencia gestionar de una forma sencilla el potencial aluvión de peticiones de acceso a esa información de no haber estado publicadas y accesibles¹³.

No es esta la única innovación impulsada en materia de transparencia y agilización de trámites por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Vinculado con la gestión del empleo público temporal y de las listas de espera y bolsas de trabajo temporal, el sistema de gestión de listas de ese ayuntamiento dispone de un apartado web denominado «Mis listas de contratación», ubicado en su sede electrónica, y al que quien forme parte de una de estas bolsas puede acceder previa identificación electrónica. Permite a cada componente de una lista de contratación realizar directamente gestiones tales como darse de alta/baja temporal a voluntad, modificar sus condiciones de participación según unos parámetros preestablecidos, realizar simulaciones de selección para conocer sus expectativas de recibir ofertas, ver la situación de las personas que se encuentran en la misma lista (baja, disponible, contratado), etc. Con más de 10 000 personas en las listas, este sistema ha reducido drásticamente el número de llamadas, tanto en la ratio llamada/puesto cubierto como en las llamadas de consulta preguntado por la situación o la posibilidad de ser contratado/a, al permitir a las personas de las bolsas conocer las probabilidades de que se les llame y transmitir la confianza de que la gestión es transparente¹⁴.

Dentro también de este ámbito de la agilización de los procedimientos selectivos, el Ayuntamiento de Fuenlabrada, como parte del proceso de rediseño de sus procesos que ha dado lugar a la reformulación de sus bases con la redacción de unas bases generales, además de apostar por la presentación telemática de las solicitudes, ha eliminado en sus bases generales la necesidad de aportar documentación acreditativa de los méritos junto con la solicitud de participación en el proceso, aportación que se suple con una declaración responsable, difiriéndose la comprobación de los méritos alegados (que, en tanto que le resulta plenamente de aplicación el Real Decreto 896/1991, debe realizarse previamente a la fase de oposición sin carácter eliminatorio) al final del proceso y solo respecto de aquellas personas aspirantes con posibilidades de obtener la plaza convocada. Asimismo, el sistema de inscripción *on line* por el que se ha apostado

¹³ Puede consultarse en el espacio «información y documentación» en: https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u26e42211_15c38bac0c2__7efc

¹⁴ El autoservicio es accesible, previa identificación electrónica, en el espacio «mis listas de contratación» en: https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=a5de718_1855726948b__7e6a

permite que las personas aspirantes abonen la tasa establecida directamente mediante pasarela de pago u obtengan la carta de pago sin necesidad de aportarla una vez abonada, pago que el Ayuntamiento recibe vía la entidad donde se abona¹⁵.

Uno de los ámbitos donde más se ha trabajado en las distintas Administraciones ha sido el de la captación del talento, tratando de acercar a las personas potenciales candidatas una visión atractiva del empleo público y sus posibilidades. Es cierto que la genérica *marca de empleador* del sector público está condicionada, para lo bueno y lo malo, por las rigideces de nuestro empleo público y la imagen que de él se tiene en la sociedad. Pero no resulta menos cierto que hasta hace poco tiempo apenas se trabajaba en dar a conocer las posibilidades de la Administración pública como lugar de desempeño profesional, convencidos de que resultaba atractiva por sí misma no tanto por el trabajo que realizar, sino por la estabilidad que brindaba y sus mejores condiciones respecto del mundo privado, de modo que era la gente la que buscaba a la Administración sin que esta se sintiera necesitada de recorrer el cambio inverso.

La necesidad de contar con candidatos suficientes y adecuados en los procesos y la competencia real no ya solo con el mundo privado, sino entre las Administraciones entre sí para captar talento han empujado a nuestras organizaciones a trabajar su imagen de empleador y a darse a conocer como lugares atractivos profesionalmente, usando recursos hasta hace poco inéditos en nuestro ámbito.

Resultan interesantes, en este concreto ámbito, iniciativas como la del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que ha puesto en marcha un boletín de empleo que funciona como un blog que permite a quienes facilitan su correo particular disponer de información accesible sobre las convocatorias de empleo (OPE, listas temporales, peticiones al servicio de empleo, etc.), servicio que actualmente supera las 10 000 direcciones electrónicas suscritas y que ha permitido que las personas interesadas en acceder al Ayuntamiento tuviesen puntual información de cada convocatoria que se va a poner en marcha. Se trata con ello de que no sea el ciudadano quien deba estar pendiente de la Administración, sino que esta actúe de forma proactiva, asumiendo la iniciativa de «avisar cuando salga algo»¹⁶.

Son también cada vez más las Administraciones públicas que, además, usan las redes sociales para acercar a quien pueda estar interesado información sobre lo que supone trabajar para la Administración pública, como hace, por citar un ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid a través de su iniciativa «Madrid Talento», que también procura acercarse directamente a instituciones educativas para explicar las posibilidades de carreras administrativas en su organización¹⁷.

También es destacable la ya habitual iniciativa de favorecer la realización de prácticas no remuneradas en los estudios de grado o máster, así como en las distintas formaciones profesionales, especialmente en la formación profesional dual, y que permite al alumnado conocer de primera mano cómo funciona una Administración pública, al tiempo que permite que esta se beneficie de las aportaciones que ellos y ellas aportan.

Otra de las áreas donde se está experimentando importantes iniciativas de mejora de los procedimientos es el ámbito de la colaboración interadministrativa. Quizás uno de los ejemplos más depurados de hasta dónde puede llegar esa colaboración lo ofrece la Diputación de Barcelona y su iniciativa «Por y para los gobiernos locales, somos 311». Mediante esta iniciativa, la Diputación de Barcelona se ha ofrecido a asumir todo el proceso de selección de personal laboral temporal o interino de los ayuntamientos de su territorio interesados. El proyecto actúa en varias líneas simultáneas: comunicación, difusión en general y en las universidades, selección supramunicipal para los ayuntamientos, línea de becas remuneradas para graduados, que incluye importe para preparar el acceso, temarios en píldoras *online* en abierto para los aspirantes, realización de bases de convocatorias, prestación de vocales para tribunales, soporte a los *consells comarcals* para dotarlos de arquitectos e ingenieros y *secretaría-intervención* para dar soporte mancomunado a los municipios de menos de 5000 habitantes¹⁸.

¹⁵ Puede accederse a las bases generales y al formulario de inscripción en: <https://convocapub.ayto-fuenlabrada.es>

¹⁶ Puede accederse a este boletín en: https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=_76e3f5c_11a0ede1932_7fdd

¹⁷ Puede accederse a las redes de Madrid Talento y, en general, a sus iniciativas en: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Educacion-y-empleo/Empleo/Oposiciones/Madrid-Talento/?vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=e6ef82106d081810VgnVCM200001f4a900aRCRD>

¹⁸ Puede accederse a algunas de estas iniciativas en la web de la bolsa supramunicipal de técnico/ auxiliar de biblioteca (<https://www.diba.cat/es/web/assistenciagovernlocal/tab>); en la del protocolo general para los municipios de menor estructura mediante los consejos comarcales: tecnificación, digitalización y talento (https://www.diba.cat/documents/189253/0/Memoria+balan%C3%A7+Protocol+General+_2022-2023.pdf/d8c0504a-63be-24f4-7006-581b94bafc6c?t=1657002695524), y en la de captación del talento (<https://www.diba.cat/es/web/assistenciagovernlocal/captacio-de-talent>).

También encontramos iniciativas de algunas Administraciones locales para crear bolsas de empleo temporales comunes, como es el caso de la Diputación de Barcelona para técnicos/as de bibliotecas, ya citada, o la convocatoria de bolsas de profesorado musical temporal para cubrir las necesidades de las veintiocho escuelas municipales de música en el País Vasco, convocadas y gestionadas de forma rotatoria por las escuelas de San Sebastián, Bilbao y Vitoria¹⁹, o para compartir bolsas de empleo, como la iniciativa del acuerdo marco para compartir bolsas de trabajo con entidades de la provincia de Alicante, impulsado por la Diputación de Alicante, que puede consultarse en el *Boletín Oficial de la Provincia de Alicante*, n.º 242 de 22 de diciembre de 2021²⁰, o en el mismo sentido, los acuerdos de colaboración interadministrativa impulsados por el Ayuntamiento de Vigo para compartir sus listas de reserva de personal interino y temporal²¹. También en esta línea puede citarse también el muy reciente acuerdo del Govern de les Illes Balears con los actores sindicales para la creación de una bolsa única y permanente de funcionarios interinos²².

En este bloque de iniciativas que procuran la colaboración interadministrativa, resulta asimismo interesante la iniciativa de la Academia Vasca de Policía y Emergencias por la cual muchos de los ayuntamientos del País Vasco incorporan las plazas de sus respectivas ofertas de empleo público para el acceso a la categoría de agente de policía local a las convocatorias unificadas anuales que esta promueve y gestiona²³.

Esta posibilidad de desarrollar mediante mancomunación procesos selectivos de policía local se ha producido también en otras áreas geográficas impulsadas, en estos casos, por las comunidades autónomas como gobierno territorial con competencia sobre esa materia. Así, se han desarrollado procesos unificados de selección para los ayuntamientos interesados, además de en el País Vasco, en Extremadura²⁴, Illes Balears²⁵, Castilla y León²⁶ o Canarias²⁷.

En los casos señalados sus promotores no han referido dificultades o resistencias insalvables más allá de las puntualmente señaladas, pero coinciden en poner de manifiesto como principal obstáculo la necesidad de medios, ya materiales, ya personales, para llevarlos a cabo y para poder continuar profundizando en ellos.

Estos ejemplos, y otros muchos que llevan a cabo otras Administraciones locales que pasan desapercibidos en el radar del conocimiento al quedar restringidos a su limitado ámbito, acreditan que, aún con las dificultades que obviamente existen, es posible innovar y mejorar los procedimientos para lograr unos procesos selectivos más adecuados, transparentes, atractivos, ágiles y predictivos, sin perder con ello de vista la necesidad de respetar los principios de igualdad y objetividad y también de mérito y capacidad, que deberían ser actualizarlos y ajustados a la realidad en que nos movemos y a la evolución de las técnicas de recursos humanos.

No es posible finalizar este apartado sin poner en valor como motor de mejora e innovación el papel que juega la colaboración entre profesionales, articulada en ocasiones a través de asociaciones, como ANEXPAL, o en el ámbito autonómico AVTPAL o ACATPAL, o iniciativas colaborativas, como la CORH (Comunitat de Recursos Humans), impulsada por la Diputación de Barcelona.

3. LA INNOVACIÓN POSIBLE: ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS SELECTIVOS

Hemos analizado anteriormente de forma somera aquellos aspectos que de alguna manera ralentizan o dificultan la necesaria innovación en los procesos selectivos para superar su ampliamente compartida

¹⁹ Las bases actualmente vigentes pueden consultarse en: https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/empleo_publico/escu_mus_dan_donosti/es_def/adjuntos/Bases_Escuela_Muni_MusicayDanza_bolsas.pdf?fbclid=IwAR3qIMiEvuySRMWIQCzWjGK6UQEQQ23yYEW7akxBy9xlvkM3y2IBIIshYv_E

²⁰ El texto del acuerdo puede consultarse en: <https://abierta.diputacionalicante.es/wp-content/uploads/RecursosHumanosRRHH/BOP-242-DE-22-DIC-2021-ACUERDO-MARCO-BOLSAS-TRABAJO-1.pdf>

²¹ El texto del convenio puede consultarse en: <https://sede.vigo.org/expedientes/avisos/convenios.jsp?id=1218&lang=es>

²² Puede consultarse la noticia publicada por *Europa Press*, de fecha 12 de julio de 2024, en: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-govern-sindicatos-acuerdan-bolsa-unica-funcionarios-interinos-servicios-generales-caib-20240712142928.html>

²³ Las bases de la última convocatoria conjunta para el acceso en la categoría de agente de la escala básica de los Cuerpos de Policía del País Vasco pueden consultarse en: <https://www.arkauteakademia.euskadi.eus/lfr/web/avpe/-/bases-de-la-convocatoria-conjunta-5>

²⁴ Las bases de este proceso pueden consultarse en: <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2023/810o/23050105.pdf>

²⁵ La convocatoria de este proceso puede consultarse en: <https://www.caib.es/seucaib/es/200/persones/tramites/tramite/6072514>

²⁶ Las bases de este proceso pueden consultarse en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-12739

²⁷ La convocatoria de este proceso puede consultarse en: <https://www.gobiernodecanarias.org/administracionespublicas/formacion/seguridadyemergencias/convocatoria-unificada-pl/>

ineficiencia. Pero en modo alguno podemos concluir que esa innovación, que de forma casi unánime se señala como necesaria por cada vez más sectores, resulta imposible; antes bien, como hemos señalado, aún con esas dificultades se produce.

Esa innovación necesaria no debería ser el fruto de esfuerzos heroicos y a menudo aislados, sino que tendría que proceder de un marco que la favoreciera, con medidas estructurales, fuera del alcance de la capacidad de las entidades locales, pero necesarias.

Ya hemos apuntado que el marco jurídico, si bien resulta insuficiente y se ha quedado lejos de las propuestas de la Comisión de Expertos, y aún más de las necesidades actuales de una Administración en cambio, no debería resultar un impedimento. En palabras de Castillo (2021, p. 10), «mírese, si hay alguna duda, cómo la mayoría de las propuestas que se realizan de mejora de la gestión de recursos humanos en nuestro sector público no son ni opuestas y mucho menos imposibles de implementar en el marco del EBEP. ¿Por qué no se realizan?».

No es objeto de este trabajo hablar de las necesarias medidas de reforma y modernización de nuestro modelo de empleo público, pero mejorar en materia de selección debería ir algo más allá de las medidas sobre los procesos selectivos e integrarse dentro de una revisión más profunda del marco jurídico del empleo público que apueste por simplificar la relación de servicio en una única relación de empleo público con las especialidades que quizás sean necesarias en algunos ámbitos funcionales, superando las dualidades de relaciones de servicio funcionario-laboral y las disfunciones que genera; que supere el rígido sistema de puestos de trabajo basado fundamentalmente en descripción de funciones o tareas y capturado por las legítimas expectativas retributivas en detrimento de su carácter de instrumento planificador por un sistema de ordenación del trabajo y de diseño de puestos más flexible que el actual; que promueva realmente y no de forma declarativa la planificación; que incorpore de verdad las competencias profesionales en el diseño de las políticas de recursos humanos y apueste por la formación y perfeccionamiento continuo; que impulse en serio la evaluación del desempeño no ya solo como derecho de la persona empleada pública, sino como parte del deber de rendir cuentas ante la ciudadanía y como vía a la mejora continua, y que genere un verdadero sistema de dirección pública que pueda aplicar estas medidas.

Pero más allá de esas medidas estructurales, el marco jurídico en que se desenvuelve el subsistema de selección de empleo público requiere modificaciones en la línea de lo que apuntan tanto la Ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública de Andalucía como el Decreto Ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Necesitamos asociar a los clásicos principios de igualdad, mérito y capacidad el principio de idoneidad, que requiere tomar en consideración no solo conocimientos, sino habilidades y competencias y, además, debe ser lo más predictivo posible (Gorriti, 2018; Rodríguez, 2023). Y necesitamos que quede claro en la norma, de modo que estos principios permeen al ámbito de la judicatura.

Por ello, deberíamos avanzar normativamente de forma clara en un modelo híbrido de selección que conjugue de forma más adecuada el conocimiento; que debería tener un componente fundamentalmente práctico, con el aprendizaje mediante el refuerzo de cursos y prácticas verdaderamente selectivas; que ofrezca la transparencia por defecto, como plantea la normativa autonómica riojana; que simplifique en lo posible los procedimientos, sin perder las garantías constitucionales que le son exigibles, y que profundice en la profesionalización de los órganos de selección, brindando apoyo a las organizaciones que, por tamaño y medios, no pueden atender adecuadamente la misma con la apuesta decidida por la colaboración interadministrativa. Más allá de las modificaciones necesarias en el marco general definido por el TREBEP, las comunidades autónomas deberían asumir de forma decidida su papel legislador de desarrollo e impulsar, como ya ocurre en algunos casos de forma puntual, estas medidas con una visión global e integrada.

Sería, igualmente adecuado, sin perjuicio del cumplimiento de las medidas de ordenación general de la economía que compete al Estado y de principios de estabilidad presupuestaria, prescindir de la tasa de reposición como elemento determinante en la configuración de las ofertas de empleo público, como se ha apuntado en alguna ocasión²⁸, apostando por sistemas que permitan superar el marco presupuestario anual y

²⁸ A título de ejemplo de los distintos medios de comunicación que se hicieron eco del anuncio, se puede consultar la noticia publicada en *La Vanguardia* de fecha 21 de marzo de 2024, que puede encontrarse en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20240321/9577480/escriva-confirma-eliminara-tasa-reposicion-2025-topara-ano-periodo-incorporarse-administracion-agenciaslv20240321.html>

planificar y ordenar el acceso al empleo público conforme a necesidades reales y permitir con ello que el talento captado se incorpore en plazo adecuado a la Administración.

Finalmente, y en relación con el mundo local, sería preciso abordar la derogación del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, que, sin perjuicio de la normativa autonómica de desarrollo aplicable sus aspectos no básicos, encorseta aspectos esenciales de la selección en municipios y demás entidades locales al modelo previo al EBEP, con altísimo peso de pruebas memorísticas.

Ya en el ámbito puramente institucional, sería especialmente preciso tener en cuenta en el diseño normativo e institucional de medidas que afecten al sistema de gestión de recursos humanos la visión, compleja y plural, de la realidad local, generalmente ajena al proceso de toma de decisiones y también la que encuentra mayor dificultad por sus propias particularidades para atender plenamente las exigencias de una política estratégica de recursos humanos, y por ende, de una selección más innovadora y precisa que aproveche las oportunidades que el marco brinda, especialmente en municipios pequeños, cuyas capacidades técnicas e institucionales son limitadas.

Pero, sobre todo, es preciso que los poderes, tanto estatal como autonómico, y en su ámbito los Gobiernos locales, entiendan y, sobre todo, asuman el papel estratégico que tiene la gestión de personas y el sistema de empleo público en la necesaria modernización de la Administración pública, no solo para impulsar las medidas normativas exigidas, sino para reforzar de forma decidida la gestión del sistema y su fortaleza, dotándolo de recursos y capacidades reales para trazar estrategias y crear innovación. Debería ser parte de la agenda pública hacer posible disponer de verdaderas políticas de recursos humanos y voluntad real de aplicarlas, dotando de medios y recursos a quienes gestionan el sistema. De nada sirve exigir normativamente la obligación de incorporar competencias en los perfiles de los puestos o exigir entrevistas conductuales, innovar en la formación o gestionar situando a nuestras personas y sus necesidades en el centro, si quienes tienen que aplicar estas medidas se ven atados por falta de capacidad o medios al cumplimiento formal de procedimientos, a la gestión del día a día, a un funcionamiento más de gestoría que de departamentos de recursos humanos.

Todo ello implica, también, profesionalizar la gestión del sistema de recursos humanos, especialmente precisa y, en ocasiones, ausente en el mundo local. La complejidad intrínseca a este ámbito exige un conocimiento especializado que no siempre está al alcance de quienes se ven llamados a gestionarlo. En este punto tiene un importante papel no solo la normativa autonómica, sino también la formación que pueda impulsarse desde la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, con esa especial mirada al mundo local. Y también, como apunta Losa (2023), la cooperación y asesoramiento especializado que puedan prestar instituciones como diputaciones.

Esa profesionalización, o al menos un conocimiento suficientemente especializado, debería llegar además no solo a quienes directamente gestionan el sistema, sino también al resto de actores, desde los actores sindicales a los políticos, pero también a la judicatura, para que entiendan sus particularidades y realidades y sus objetivos, lo que requiere apostar por su formación especializada y su perfeccionamiento.

También, ya en el concreto ámbito de la selección debería apostarse por capacitar y formar a las personas que vayan a ser parte de los órganos de selección, en la línea de lo que ya apunta a futuro desde el plano normativo la ya citada Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, como obligación que ha de asumir la comunidad autónoma vía Instituto Andaluz de Administración Pública.

En esta misma línea de profesionalización de los órganos de selección, cabe también la posibilidad, que no impide la normativa, de crear órganos permanentes o semipermanentes de selección, además de la posibilidad de generar *bolsas* de personas con adecuada preparación que pudieran nutrir los tribunales de procesos selectivos de entidades locales, especialmente las de menor tamaño, que generalmente no disponen de personal adecuado para conformarlos.

Otra medida práctica que no requeriría modificación normativa (sin perjuicio de que pudiera normalizarse en las leyes autonómicas, como ocurre en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco), que operaría en el ámbito operativo de la contratación temporal y en el nombramiento ágil de personal interino y que se enmarca en el principio de colaboración interadministrativa, es la extensión y generalización de la posibilidad de convocatorias conjuntas o el uso compartido de bolsas de empleo y listas de espera, que como hemos visto ya se ha puesto en marcha puntualmente con buenos resultados.

Finalmente, y no solo, pero también en materia de selección, debemos asumir la colaboración que las nuevas tecnologías pueden prestar a la gestión de personas e incorporarlas en aquellas partes de los

procedimientos donde sea posible, especialmente en fases de revisión documental o de gestión material, siempre con la final supervisión y validación de los órganos de selección, reto en el que las Administraciones públicas vamos con retraso, y que exigirá, a su vez, capacitación de las personas operadoras del sistema de gestión de recursos humanos.

No son fáciles de abordar las dificultades y resistencias que en el ámbito interno de cada organización se presentan. Muchas de ellas requieren que quienes tienen la competencia para adoptar las decisiones o que inciden en ella acepten plenamente la necesidad de cambio y de tomarse en serio el reforzamiento de sus organizaciones y específicamente de aquellos aspectos de esta dedicados a la gestión de personas, que, como hemos visto, debería tener un carácter estratégico y formar parte esencial de la agenda pública.

En todo caso, simplemente no es viable no actuar, no innovar, no intentarlo. Las dificultades y resistencias son retos que pueden y deben ser abordados y es posible, como hemos señalado, introducir mejoras y pequeños cambios que ayuden en el objetivo de disponer de un sistema de selección, y más globalmente de un sistema de gestión de recursos humanos a la altura de lo que sería esperable a estas alturas de siglo.

A MODO DE CONCLUSIONES

Existe en la actualidad un amplio consenso en que nuestros procedimientos selectivos resulta escasamente eficientes para captar talento para nuestras organizaciones, en que no seleccionamos bien o, al menos, *no todo lo bien que debiéramos, y que nuestros instrumentos de selección no resultan suficientemente adecuados ni atractivos para unas nuevas generaciones que traen valores nuevos*, nuevas necesidades y nuevas visiones respecto del mundo del trabajo. Y aún mayor consenso existe en la ineficiencia en los procesos de selección en la Administración local, donde su carácter plural, fragmentado y complejo dificulta en buena medida ese objetivo de disponer de un adecuado sistema de selección de empleo público, aunque el empleo local suponga cerca de 600 000 personas y casi un 20 % del total del empleo público.

Sin embargo, la selección de personal debiera ser una prioridad estratégica. Son las personas de nuestras organizaciones quienes, finalmente, encarnan y traducen a la Administración, que es, a la postre, personas sirviendo a personas. Por tanto, seleccionar a los mejores, a los más adecuados, debiera ser una necesidad si queremos una Administración que garantice a la ciudadanía su derecho a una buena administración, lo que a su vez es garantía para su legitimación ante ella y, con ella, de nuestras democracias, en un mundo donde el sector privado pugna por competir y captar servicios con ofertas aparentemente más atractivas, cercanas y eficientes.

Pero, además, en nuestro caso la prioridad se agudiza ante el enorme reto que supone la jubilación de más de 1 000 000 de personas en los próximos diez años, y la consecuente necesidad de incorporar a nuevas personas con nuevos perfiles para nuevas necesidades.

En el diagnóstico preciso sobre nuestro sistema de selección de empleo público es necesario apuntar a las insuficiencias del marco jurídico que supone el TREBEP y previamente el EBEP, que en este punto no alcanzó a incorporar todas las propuestas que planteó la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público para flexibilizar los procesos e introducir criterios de competencias y aptitudes profesionales y, en definitiva, incorporar como eje la idea de idoneidad junto con el resto de garantías del procedimiento, manteniendo un modelo de selección anclado en la tradición previa y con un alto componente memorístico. No obstante, el EBEP y su sucesor, el TREBEP, ha permitido reforzar las garantías de los tribunales de selección y su independencia y objetividad, y ha previsto pruebas que, si bien complementarias, permitirían, adecuadamente utilizadas, mejorar la eficiencia de los procedimientos selectivos.

Pero además, el TREBEP (y previamente el EBEP) no es sino una normativa básica que deliberadamente dejaba en manos de desarrollos posteriores la profundización de sus medidas y, por tanto, también de la selección. La normativa autonómica en general, con puntualizaciones y novedades puntuales (colaboración interadministrativa, transparencia de los procedimientos), ha optado por el continuismo respecto del sistema diseñado en el EBEP. Escapan a esta política general la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, que apuesta por incorporar a la norma criterios de competencia y de capacidad predictiva del sistema, aún con carácter temporal en tanto se dicta nueva normativa sobre función pública canaria; el enunciado Decreto Ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas, que apuesta por mejoras que permiten una mayor agilidad de los procedimientos.

También el contexto impone dificultades y frenos a la innovación en los procedimientos, empezando por la constatación de que, pese a su trascendencia, el debate sobre la mejora del empleo público y los procesos selectivos no forma parte del debate público y en absoluto constituye un elemento que incorporar a las prioridades de la agenda pública, lo que arrastra como consecuencia la debilidad misma del sistema de gestión de recursos humanos y los recursos y medios que precisaría, impidiendo una verdadera política estratégica de recursos humanos.

Incide asimismo de forma negativa en el diagnóstico las resistencias al cambio lógicas en una Administración cuyos componentes han sido seleccionados con un sistema que ahora procedería cambiar, pero también las que ofrecen actores como la representación sindical, cuyas cúpulas pueden compartir la necesidad de mejora, pero que se encuentran en dificultades para extender ese convencimiento a la base negociadora en entidades menores, como la local, y también, en diferente medida, la judicatura, que en ocasiones dicta sus resoluciones desde el rigorismo, el formalismo abstracto y exceso de control jurisdiccional mal entendido y empuja al ámbito de gestión a una política defensiva que extrema el rigor procedimental frente a la eficiencia del procedimiento.

Todos estos factores se unen, en el caso del mundo local, a su pluralidad y heterogeneidad, con consecuencias que se extienden desde la debilidad institucional de buena parte de las organizaciones que lo conforman a las particulares presiones a las que está sometida en virtud de su proximidad, que condicionan en ocasiones la posibilidad de disponer de una política y una gestión de recursos humanos que responda a las exigencias que se le plantean, y cuyas áreas o departamentos de recursos humanos se encuentran habitualmente infradotadas y con insuficientes recursos, cuando no son directamente unipersonales, pasando porque esa atomización y disparidad de realidades e intereses hace complicado que Gobiernos territoriales y Administración del Estado acierten a entender y considerarlas en sus grandes decisiones de diseño de la Administración y de las obligaciones respecto del empleo público, casi siempre centradas en concebir la Administración desde la perspectiva de las grandes organizaciones.

Como factor adicional que distorsiona aún más el sistema debemos señalar las consecuencias de los procesos de consolidación y estabilización del empleo público, que cambian el objetivo final del proceso de la selección de los mejores para poner por delante el objetivo de limitar la temporalidad, y que con ello lanzan dos equívocos mensajes: de un lado, que la temporalidad es o sigue siendo un modo ordinario de entrar, y que cabe rebajar o condicionar los criterios de mérito y capacidad en el diseño de las pruebas para justificar el acceso.

Sin embargo, y aun reconociendo los obstáculos y resistencias que se han indicado, que son relevantes, no es imposible innovar y mejorar los procedimientos selectivos desde lo concreto y parcial mediante microinnovaciones.

En este ámbito, en la microinnovación, es posible encontrar iniciativas de mejora e innovación del sistema de selección en el mundo local de interés, algunas de las cuales se han recogido en este trabajo, centradas en mejorar puntualmente aspectos de diseño de las bases y pruebas selectivas, de agilidad de los procedimientos, de transparencia y comunicación o de colaboración interadministrativa.

La innovación, no obstante, no debería ser el fruto de esfuerzos heroicos y a menudo aislados, sino que tendría que proceder de un marco que la favoreciera, con medidas estructurales, fuera del alcance de la capacidad de las entidades locales, pero necesarias.

Para ello, y desde el ámbito del derecho, debería trabajarse, en primer lugar, en reformar nuestro modelo de empleo público para, por ejemplo, unificar las distintas relaciones de servicio en una única figura de empleado público; superar las rigideces organizativas que introduce en nuestro sistema el sistema de puestos en su actual diseño para lograr organizaciones más flexibles; impulsar decididamente y de forma estructural la planificación; incluir la necesidad de contemplar competencias y aptitudes como eje del conjunto del sistema; apostar por la formación y perfeccionamiento continuo del empleo público; desarrollar realmente la dirección pública profesional, o implantar de forma estructural la evaluación del desempeño como elemento de rendición de cuentas de la eficiencia de la Administración.

Más en concreto respecto a los procesos de selección, sería preciso también impulsar cambios en varias direcciones, asumiendo las comunidades autónomas su capacidad de desarrollo del TREBEP en la línea que plantea, por ejemplo, la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía:

- Incorporar al sistema de selección como uno de sus principios, además de los tradicionales de igualdad, mérito y capacidad, el de idoneidad.
- En consecuencia, y en esta misma línea, impulsar un modelo híbrido de procedimiento selectivo, que tome en consideración en el diseño de las pruebas no solo conocimientos, sino habilidades y

competencias con capacidad predictiva suficiente sobre el desempeño, asociado a cursos y periodos de prácticas verdaderamente selectivos.

- Profundizar en la profesionalidad y capacidad de los órganos selectivos mediante la formación de sus miembros, el impulso a la creación de órganos permanentes o semipermanentes o la creación de listas de candidatos adecuadamente preparados y capacitados para componer tribunales de entidades con mejor capacidad para constituir sus tribunales.
- Introducir medidas de agilización de los procedimientos selectivos en la línea de las que incorpora el Decreto Ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Institucionalizar la colaboración interadministrativa para suplir las necesidades de entidades con menor capacidad de gestión de los sistemas selectivos y, en general, del sistema de recursos humanos.
- Prescindir de la tasa de reposición como elemento determinante en la configuración de las ofertas de empleo público, evitando con ello el sesgo de continuidad y las inercias que supone anclar su diseño al ejercicio presupuestario.
- Derogar el Real Decreto 896/2991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local.

Debería, asimismo, apostarse por otros aspectos no normativos y más intangibles, como:

- La profesionalización de la gestión de recursos humanos.
- La formación adecuada y suficiente del resto de actores del sistema sobre sus particularidades y realidades y sus objetivos, desde los actores sindicales a los políticos, pasando por el poder judicial.
- La formación y capacitación de los órganos selectivos.
- El impulso a las bolsas de empleo y nombramientos temporales e interinos conjuntas, o a su uso compartido.
- La introducción en los procesos de gestión de recursos humanos y, en concreto, en el ámbito de la selección, de nuevas tecnologías que colaboren en la agilización de los procedimientos.

En un plano más institucional, se debería tener presente al mundo local, plural, diverso y complejo, en el diseño normativo e institucional de medidas que afecten al sistema de gestión de recursos humanos.

Pero más allá de las medidas normativas e institucionales, es preciso que los poderes estatal, autonómico y local asuman realmente el papel estratégico que tiene la gestión de personas y el sistema de empleo público en la necesaria modernización de nuestras Administraciones, desde el convencimiento de que la inacción no es una opción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castillo Blanco, F. A. (2021). Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP? *Documentación Administrativa*, (7), 8-32. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10889>
- Catalá, R. y Cortés, O. (2020). *Talento público para una Administración tras el corona shock. Propuestas para una reforma ineludible*. EsadeGov-PwC. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/tercer-sector/talento-publico-para-administracion-corona-shock.pdf>
- Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005). *Informe*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2018). Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (14), 86-97. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=4&locale=es>
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (14), 66-85. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=3&locale=es>
- Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat (2021). *Informe*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública. Subsecretaría. Subdirección General de la Inspección de Servicios y Mejora de

- la Calidad. <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selección.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>
- Jiménez Asensio, R. (2018). «Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (14), 8-29. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=60&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Jiménez Asensio, R. (2024). La selección en la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (116), 193-239. <https://doi.org/10.46735/raap.n116.1400>
- Losa Muñoz, V. (2023). La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora. *Documentación Administrativa*, (11), 56-69. <https://doi.org/10.24965/da.11284>
- Mapelli Marchena, C. (2018). 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*, (14), 32-50. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021). *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. https://funcionpublica.digital.gob.es/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/Actualidad/ultimas-noticias/Noticias/2021/05/2021_05_26_01.html
- Moratinos Echevarría, J. L. (2022). ¿Es el momento de cambiar el sistema de acceso a la función pública? Una alternativa integral al actual sistema de oferta de empleo público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (23), 114-127. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.23.2022.06>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE) (2018). *Panorama de las Administraciones públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>
- Pascual Gurpegui, J. (2022). Ayuntamiento de Barcelona: experiencia de selección en el Ayuntamiento de Barcelona. En X. Forcadell i Esteller y N. Pérez Sánchez (coords.), *Los procesos selectivos en el mundo local: retos de futuro y elementos de innovación* (pp. 15-20). Diputación de Barcelona. https://www.diba.cat/documents/294618829/0/JPS_digital_CAST.pdf/88c2c1be-aaaa-f025-c2ce-deac70040ff4?t=1654166812621
- Ramió Matas, C. (2021). Introducción. En C. Ramió Matas (coord.), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública* (pp. 29-44). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió Matas, C. (2022). La reforma de la Administración pública en España: la ineludible transformación que nunca llega. En A. Penadés de la Cruz y A. Garmendia Madariaga (dirs.), *Informe sobre la democracia en España 2021: el país frente al espejo* (pp. 19-32). Fundación Alternativas.
- Rodríguez López, A. (2023). La selección de personal en la Administración pública: qué medir y cómo medirlo. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (24), 8-50. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.24.2023.01>
- Sánchez Morón, M. (2008). Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios. En M. Sánchez Morón (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (pp. 400-419). Lex Nova.
- Valero Amorós, V. (2022). La selección de personal público por competencias es posible. La experiencia en el proceso continuado de mejora de los procesos selectivos del Ayuntamiento de Sabadell. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (23), 90-112. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.23.2022.05>

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024

Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 29-10-2024

Modificado: 02-12-2024

Aceptado: 07-12-2024

Publicado: 14-01-2025

ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11462>

Páginas: 95-120

Referencia: Martínez-Simón, S. (2024). Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya y su implementación. *Documentación Administrativa*, 13, 95-120. <https://doi.org/10.24965/da.11462>

Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya y su implementación

Current challenges for learning and knowledge management in public administrations. Case study of the Learning and Development Model (MAD) of School of Public Administration of Catalonia and its implementation

Martínez-Simón, Sílvia

Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) (España – Spain)

smartinezs@gencat.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Especializada en el ámbito de recursos humanos, en concreto en el ámbito de aprendizaje y la gestión del conocimiento, el modelo de competencias profesionales y, los últimos años, en gestión del cambio, innovación y transformación organizativa. Autora de diversas publicaciones relacionadas con estas materias. Profesora colaboradora de los estudios de grado en Psicología de la UOC (desde 2006). Formadora en la EAPC (desde 2008) y entrevistadora interna de la Generalitat de Catalunya (desde 2015). Máster en Psicología Jurídica por la UAB y acreditada como *scrum master*, nivel experto, por IL3-UB. Actualmente cursa el postgrado en Dirección y Gestión Públicas de la EAPC-TecnoCampus-Universitat Pompeu Fabra y el máster en E-learning de la UOC.

RESUMEN

Objetivos: el presente artículo se orienta a analizar los retos del aprendizaje y la gestión del conocimiento en el contexto de la Administración pública, y a exponer los conceptos y ejes clave a partir de los cuales articular nuevos modelos orientados a su transformación. Este estudio se enfoca en el análisis y descripción del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) y profundiza en cómo se está llevando a la práctica. **Metodología:** el valor principal de este artículo radica en su enfoque orientador y asesor. **Resultados:** un modelo que se alinea con la cultura colaborativa debía cocrear su implementación, por lo que se describe el proceso de elaboración del plan de implementación del MAD. Mediante el mismo, se están desarrollando actuaciones que abordan distintos ejes críticos para que la transformación sea efectiva y se impulse el cambio, como la transformación y gestión del cambio, la gobernanza, la gestión y transferencia de conocimiento, los instrumentos y herramientas, la comunicación y evaluación. **Conclusiones:** con el análisis planteado en este estudio se pretende que el ecosistema del aprendizaje y desarrollo en las Administraciones públicas pueda transferir las bondades de este modelo y, asimismo, sea crítica con él, con el objetivo de que se provoquen mejoras en la preparación de los servidores públicos para asumir nuevos retos, impacte en su desarrollo profesional y contribuya a la mejora de los servicios públicos.

PALABRAS CLAVE

Aprendizaje; aprendizaje colaborativo; aprendibilidad; gestión del conocimiento; Modelo de Aprendizaje y Desarrollo de la EAPC; Administración pública; transformación digital; servidores públicos; talento público; cultura organizacional; gestión del cambio organizativo.

ABSTRACT

Objectives: This article aims to analyse the challenges of learning and knowledge management in the context of public administration, and to expose the key concepts and axes from which to articulate new models aimed at their transformation. This study focuses on the analysis and description of the Learning and Development Model (MAD) of the School of Public Administration of Catalonia (EAPC) and aims to deepen in how it is being put into practice. **Methodology:** The main value of this article lies in its guiding and advisory approach. **Results:** A model that is aligned with the collaborative culture had to co-create its implementation, so the process of elaboration of the MAD implementation plan is described. Through this implementation plan, actions are being developed that address different critical axes for the transformation to be effective and drive change, these are: transformation and change management, governance, knowledge management and transfer, instruments and tools, communication and evaluation. **Conclusions:** The analysis presented in this study is intended that the learning and development ecosystem in public administrations can transfer the benefits of this model and also to be critical of it, with the aim of improving the preparation of public servants to take on new challenges, impacting their professional development and contributing to the improvement of public services.

KEYWORDS

Learning; collaborative learning; learnability; knowledge management; EAPC Learning and Development Model; public administration; digital transformation; civil servants; public talent; organizational culture; organizational change management.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. MARCO CONTEXTUAL DEL APRENDIZAJE, EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LOS PROFESIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO. 2. TENDENCIAS EN EL ÁMBITO DEL APRENDIZAJE, EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. ¿Y CUÁLES SON LOS RETOS A QUÉ PRETENDEN DAR RESPUESTA LOS NUEVOS MODELOS? 4. EL MODELO DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO DE LA EAPC. 4.1. FINALIDAD DEL MAD Y CONCEPTOS CLAVE DEL MODELO. 4.1.1. Principios rectores del MAD. 4.1.2. Atributos del MAD. 4.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL MAD. 4.3. EL MAD COMO IMPULSOR DE NUEVAS FORMAS DE APRENDIZAJE. ¿QUÉ APORTA DE NUEVO? 4.4. ARQUITECTURA DEL MAD. 4.4.1. Niveles de profundización del modelo de aprendizaje y desarrollo de la EAPC. 4.4.2. Capas de diseño del MAD de la EAPC. 4.4.3. Palancas de aprendizaje y cambio dentro del MAD de la EAPC. 4.4.4. Análisis sobre los aspectos de mejora del MAD de la EAPC. 4.5. CASOS APLICADOS DEL MAD. 5. ESTRATEGIA PARA DEFINIR LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAD DE LA EAPC. 5.1. LA COCREACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAD. 5.2. OBJETIVOS Y RETOS QUE ORIENTAN EL MAD DE LA EAPC HACIA EL FUTURO. 5.3. APRENDIZAJES DEL PROCESO DE COCREACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAD. 6. EL MAD DE LA EAPC EN ACCIÓN. PLAN DE ACTUACIONES PARA IMPLEMENTAR EL MODELO. 7. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco contextual del aprendizaje, el desarrollo y la gestión del conocimiento de los profesionales de las Administraciones públicas

Los últimos años han representado un cambio significativo para las personas que trabajamos a la Administración. La situación sobrevenida por la COVID-19 y la situación de postpandemia han representado un revulsivo organizativo. Han removido el escenario laboral y se ha acelerado de manera exponencial la necesidad de realizar cambios. La situación de la denominada *nueva normalidad* ha puesto en juego nuevas competencias en los profesionales y está comportando situaciones más inciertas en las que se nos pide, como servidores públicos, aumentar nuestra flexibilidad. Una adaptabilidad y versatilidad que también se tendría que trasladar a los modelos de trabajo, es más que evidente.

El escenario actual es complejo porque, además, confluyen varios aspectos que exigen todavía más adaptación: la digitalización de los servicios públicos, los efectos del actual proceso de estabilización de plantillas; la situación de relevo generacional; la necesaria adaptación de la cultura organizativa a la

incorporación de nuevos profesionales con nuevas y muy buenas ideas (que tendríamos que saber apreciar y encajar como organización) y, ahora, la emergencia de la Inteligencia artificial, que intuimos –tan solo intuimos– lo que puede llegar a comportar. Es importante remarcar todos estos elementos de contexto para entender que el trabajo cotidiano de un servidor público cada vez está más repleto de retos y, en algunos casos, de alta complejidad, que hacen que necesariamente nos tengamos que actualizar y preparar para darles respuesta y ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía.

En el ámbito de las organizaciones han emergido dos siglas que ayudan a entender este contexto de cambio: VUCA (volatility, uncertainty, complexity y ambiguity) y, posteriormente, BANI (brittle, anxious, nonlinear e incomprensible). Tal como apunta Peñalver (2022), el primero, VUCA, hace referencia a la volatilidad o la rapidez de los cambios, la incertidumbre o falta de previsibilidad, la complejidad y la ambigüedad o dificultad de poder interpretar el entorno que caracteriza los nuevos tiempos. El segundo, BANI, da un paso más adelante y pone el énfasis en aspectos como, por ejemplo, la fragilidad de los sistemas (brittle) que lleva a las organizaciones a tener que ser o practicar la resiliencia y estar preparadas para crisis repentinas; la ansiedad, así como el impacto emocional en las personas y los equipos; la no linealidad de los cambios, que llevan a la organización a tener la necesidad de adoptar nuevos patrones o formas de pensar y de trabajar, y la incomprensibilidad, en el sentido que se hace difícil comprender los nuevos tiempos y se requiere de enfoques innovadores.

De hecho, tras todos los cambios vividos, y dada su relevancia, en el contexto de las Administraciones públicas cada vez es más habitual entender que vamos a tratar y trabajar con «wicked problems» o «problemas retorcidos», que resultan muy difíciles o casi imposibles de resolver (Head, 2022).

Ante este escenario, se hace evidente que el modelo de aprendizaje y desarrollo de los profesionales, así como los enfoques de la gestión del conocimiento en las Administraciones públicas, deben mutar para adaptarse a las nuevas necesidades de los profesionales.

De hecho, la transformación digital de la Administración sería una de las protagonistas para contribuir a que los profesionales se adapten a estos nuevos tiempos. No obstante, un elemento relevante a tener en cuenta es que esta transformación trata de lo digital, pero en el fondo tiene como protagonistas a las personas de la misma organización. En el trabajo de análisis de Mergel *et al.* (2019) sobre lo que representa la transformación digital en la Administración pública ya se analiza este proceso de transformación desde la perspectiva de las competencias y los pensamientos y creencias (mindset) de los servidores públicos. Y es que el foco atencional, la protagonista de los cambios es la persona trabajadora que deberá poder cambiar para estar preparada para adaptarse y asumir las nuevas funciones y retos, a la vez que contribuir, desde la organización, a que los cambios se produzcan.

En este sentido, las instituciones que trabajamos en el ámbito del aprendizaje, el desarrollo profesional y la gestión del conocimiento de los servidores públicos, como, por ejemplo, la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC, en lo sucesivo), estamos promoviendo cambios para que las personas que trabajamos a la Administración estemos acompañadas con nuevos formatos de aprendizaje y desarrollo, así como para que se promueva la gestión del conocimiento en nuestras organizaciones.

1.2. Objetivos del estudio

El estudio se orienta a analizar los retos del aprendizaje y la gestión del conocimiento en el contexto de la Administración pública y a exponer los conceptos y ejes clave a partir de los cuales articular nuevos modelos orientados a su transformación.

En este se describe el Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD, en lo sucesivo) de la EAPC, se analizan sus conceptos clave y se profundiza en cómo este se está llevando a la práctica. Se describe el proceso de elaboración del plan de implementación mediante un proceso de cocreación, que se alinea con la cultura colaborativa que promueve el mismo modelo.

Mediante el plan de implementación del MAD, ya iniciado, se están desarrollando actuaciones que abordan distintos ejes críticos para que los profesionales y la organización dispongan de nuevas formas de aprendizaje que ayuden a hacer efectivo este proceso de transformación y de cambio.

El análisis de estos conceptos clave del MAD y de los ejes de su implementación, permite que el lector pueda valorar los elementos para la transferibilidad de este modelo a nuevas propuestas. Todo ello orientado a la transformación del aprendizaje continuo de los servidores públicos y, en definitiva, a que se provoquen mejoras en las metodologías de aprendizaje, desarrollo y gestión del conocimiento que se orientan a la preparación de estos para asumir nuevos retos.

2. TENDENCIAS EN EL ÁMBITO DEL APRENDIZAJE, EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente estudio no pretende analizar en profundidad el estado de situación del aprendizaje, el desarrollo y la gestión del conocimiento en la Administración pública. Publicaciones como la de Illeris (2018) revisan las teorías vigentes del aprendizaje; estudios como los de Martínez Marín (2016, 2019, 2020) reflexionan acerca del estado del aprendizaje y la gestión del conocimiento en la Administración pública española, y el de Murillo-Pedrosa (2023) y los de Gairín y Rodríguez-Gómez (2014, 2015) lo hacen en el ámbito autonómico catalán, de manera contrastada empíricamente y con una exhaustividad y rigor impecables. Recomendamos su lectura atenta.

De ellos se extraen conclusiones primordiales para operativizar y avanzar en los retos que tenemos las instituciones que nos dedicamos a este ámbito de actuación en la Administración pública. Así, en Martínez Marín (2020) se concluye que el modelo tradicional ha pasado de ser el preponderante a substituirse por modelos formativos y de aprendizaje alternativos. No obstante, pese a estos cambios, y pese a que la normativa básica –Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante TREBEP– ya lo contemplaba (Jiménez Asensio, 2010), el modelo de competencias y de desarrollo profesional vinculado al puesto de trabajo no estaba siendo desarrollado. En este sentido, el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo¹ establece las áreas funcionales. En la Administración General del Estado, durante estos meses se han producido avances notorios en este sentido. Martínez Marín (2020) destaca que aparecían, por contra, otras prácticas formativas –emergentes– que denominábamos *aprendizaje social y situado* (Wenger, 2001), muy relacionadas con la gestión del conocimiento. Murillo-Pedrosa (2023) enfatiza el papel del aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en su tesis doctoral, centrada en la Administración pública catalana, en concreto en la Generalitat de Catalunya; más adelante se abordará esta cuestión.

En su artículo, Martínez Marín (2020, p. 66) señala como principales razones para la substitución progresiva del modelo tradicional (basada en: aula, alumnado, persona experta y elección de la acción formativa a través de un catálogo anual): la desconexión con el ámbito estratégico (Cortés y Catalá, 2020), el enfoque centrado más en el proceso que en el impacto (Lama, 2016); la falta de conexión directa con el puesto de trabajo (Hart, 2015); dirigirse a destinatarios múltiples, según propia elección, y no a agrupaciones naturales constituidas por colectivos de profesionales con necesidades de formación similares y que trabajan juntos, para conformar ecosistemas de aprendizaje (Alonso, 2020); existencia de métricas solo de proceso, y su enfoque en experiencias pasadas y no para lo nuevo que está por venir (Jarcho, 2017). Y concluye que se ha llegado a un colapso de la formación tradicional y remarca, en sus conclusiones, la necesidad de avanzar hacia una cultura de aprendizaje como alternativa.

El autor considera esta cultura como un factor protector y señala como el factor más influyente el rol de los y las líderes (directivos/as) «como impulsores del deseo de aprender». Describe Martínez Marín (2020) que ante esta necesidad y ante la oportunidad que se abría para transformar la formación y el aprendizaje después de la pandemia, se redactó un manifiesto para impulsar de forma pautada la cultura del aprendizaje en las organizaciones (Martínez *et al.*, 2020). En este se incluyeron unos ejes con recomendaciones para a instaurar espacios protectores que hacen más viable conseguir los objetivos de aprendizaje permanente en los profesionales y en la organización:

- Elaborar y poner en práctica una política para la implantación de una cultura de aprendizaje.
- Promover el uso de espacios y modelos para el intercambio de experiencias y aprendizajes.
- Promover el uso de espacios y sistemas para la recopilación y difusión del conocimiento clave de la organización.
- Desarrollar espacios y procesos para promover la innovación y la generación de nuevo conocimiento.

Martínez Marín (2020) presenta los ejes de forma ordenada en la siguiente tabla (Martínez *et al.*, 2020):

¹ Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Boletín Oficial del Estado, 303, de 20 de diciembre de 2023. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/12/19/6/con>

TABLA 1. ALGUNAS ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

	Impulsar acciones para PONER EN VALOR el aprendizaje y el conocimiento	Impulsar acciones para COMPARTIR el aprendizaje y el conocimiento	Impulsar acciones para RECOPILAR Y DIFUNDIR aprendizajes y conocimientos	Impulsar acciones para CREAR nuevos aprendizajes y conocimientos
A nivel estratégico	<ul style="list-style-type: none"> Identificando y gestionando el conocimiento clave de la organización. Incorporando acciones sistemáticas de <i>benchmarking</i>, de vigilancia de inteligencia competitiva. Defendiendo e implantando un modelo de gobernanza y políticas para el desarrollo de la cultura del aprendizaje, alineada con los objetivos de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Participando en espacios colaborativos externos, para el intercambio con otras organizaciones y sectores. Integrando la cultura de aprendizaje en las reuniones de dirección y facilitando su aplicación en el resto de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Generando una cultura de seguridad, que interprete el error como una oportunidad para aprender y mejorar. Integrando los procesos estratégicos en un modelo que asegure el aprendizaje, antes, durante y después. 	<ul style="list-style-type: none"> Estableciendo alianzas inteligentes con otros interlocutores para generar nuevo conocimiento. Estableciendo nuevos retos y desafíos organizacionales que permitan generar nuevas oportunidades.
A nivel operativo	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollando las estructuras, aportando recursos y asignando tiempo de acuerdo con los objetivos de aprendizaje planteados. Comprometiendo a los directivos a favorecer el desarrollo de sus equipos y a acompañarlos en su mejora continua. Evolucionando de la formación clásica a modelos de aprendizaje integrados en el propio trabajo. Haciendo corresponsables a todas las personas de su propia formación y desarrollo. Estableciendo sistemas integrados de recompensa y reconocimiento por los resultados alcanzados y por la aportación de experiencias que sea de valor para la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Generando espacios colaborativos internos para el intercambio de experiencias y la resolución de problemas. Favoreciendo conversaciones y sistemas para el intercambio de experiencias entre equipos internos y externos. Dedicando tiempo de los equipos, para el trabajo colaborativo y la reflexión compartida. Identificando a las personas referente y dándoles herramientas para que puedan compartir su <i>expertise</i>. Incorporando modelos de aprendizaje que complementen a la formación tradicional con actividades pre y post cursos, orientadas a la aplicación de en el puesto de trabajo, con un seguimiento relativo a la obtención de mejoras. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificando y promoviendo la aplicación de las mejores prácticas y lecciones aprendidas entre profesionales y equipos. Promoviendo el aprendizaje a través de la experiencia (tanto de los errores como aciertos) y el aprendizaje del conocimiento que sea reutilizable. Fomentando las prácticas que aseguren la identificación, organización, difusión e implantación en la operativa de los aprendizajes producidos. Diseñando procesos de acompañamiento durante la incorporación de los nuevos profesionales y sistemas para retener y difundir las experiencias de los sénior antes de su marcha. 	<ul style="list-style-type: none"> Creando espacios de disrupción, que permitan la aplicación de nuevo conocimiento y la innovación. Incorporando nuevas formas de trabajo que promuevan la generación de valor y la resolución creativa de problemas complejos. Estimulando la curiosidad, el pensamiento crítico, y las ideas divergentes como generadoras de innovación. Promoviendo modelos de aprendizaje que despierten la actitud creativa e innovadora, y acerquen metodologías ágiles y facilitadores digitales.

Fuente: Martínez Marín (2020).

Martínez Marín detalla que, como consecuencia del anterior planteamiento, se generan pautas más concretas para guiar la transición desde la formación hacia la gestión del conocimiento, y de aquí a la cultura de aprendizaje (íd.). Se puede ver resumidamente en la siguiente tabla:

TABLA 2. TRANSICIÓN DESDE LA FORMACIÓN, A LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y A LA CULTURA DE APRENDIZAJE

	Formación	Gestión del conocimiento	Acciones de cultura de aprendizaje
Involucrados	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de formación y desarrollo. Usuarios directos que solicitan formación. 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de formación y desarrollo. Usuarios directos que solicitan programas. Directivos de áreas de actividad que se involucran. 	<ul style="list-style-type: none"> Departamentos de formación y desarrollo. Usuarios directos que solicitan formación. Directivos de áreas de actividad que se involucran. Todos los directivos de la organización.
Acciones concretas	<ul style="list-style-type: none"> Cursos presenciales. Cursos online síncronos (webinars). Cursos en línea asíncronos. Formación en plataformas (LMS, móvil, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de trabajo. Comunidades de práctica. Proyectos aplicados (acción learning). Jornadas de buenas prácticas. Market places. 	<ul style="list-style-type: none"> Todo lo anterior, pero asegurando su presencia en todas las unidades. Adicionalmente, y para cada ámbito: <ul style="list-style-type: none"> Dinamización de espacios. Conversación/reflexión. Creación/innovación. Compartición. Puesta a disposición del conocimiento (repositorios...). En el nivel organizacional: <ul style="list-style-type: none"> Procesos participativos. Campañas de aprendizaje. Días/semanas de... Comunicación interna (news...).
Acciones extra	<ul style="list-style-type: none"> Detección de necesidades y diseño de catálogos. 	<ul style="list-style-type: none"> Cultivo usuarios que se implican. Engagement CEOS en determinadas áreas de actividad que lo solicitan y promueven y sostienen. 	<ul style="list-style-type: none"> Formación/compromiso directivos en cultura de aprendizaje. Directivos capacitados en desarrollo de personas y equipos. Nuevos roles en los ámbitos de actividad: <ul style="list-style-type: none"> Referentes de aprendizaje. Dinamizadores. Curadores.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Martínez Marín (2020).

Por otro lado, en lo referente a la gestión del conocimiento, la pregunta que nos podemos hacer es si: ¿la gestión del conocimiento adquiere protagonismo en el necesario proceso de transformación de la Administración pública? Desde los años 2000 que hablamos de la gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Una organización que no lo hiciera entonces demostraba ser una organización que no pensaba en su futuro, que no se enfocaba ni se preocupaba por estar preparada por los cambios (Martínez-Simón, 2023).

De nuestro entorno, la Administración pública catalana, se puede decir que ha habido colectivos profesionales que lo han tenido más presente que otros. Profesionales que han optado por ser innovadores y proactivos y, casi «remando a contracorriente», han implementado prácticas que partían del convencimiento de que si no lo hacíamos como organización, nos abocábamos a la extinción, más pronto que tarde, y de una manera más próxima en el tiempo.

Gracias a estas acciones, que parten de la más clara vocación de servicio público y de una alta visión estratégica, se han mantenido unos *mínimos* en cuanto a la gestión del conocimiento en nuestra organización, pero, desafortunadamente, no en todos los ámbitos críticos.

La gestión del conocimiento, como sabemos, implica diseñar e implementar sistemas para identificar, *encapsular* y compartir de manera sistemática el conocimiento, poniéndolo en valor para la propia organización. Siguiendo a Castañeda (2023), a menudo muchas de estas acciones acostumbran a quedarse alojadas en algunos procesos más básicos de la gestión del conocimiento, basados en el conocimiento tácito. Este proceso comporta, por un lado, documentar (proceso imprescindible para que el conocimiento entendido como activo individual, pase a ser organizacional) y, de la otra, almacenarlo, en el sentido de depositarlo para que, una vez documentado, lo podamos localizar. Ahora bien, más allá de este proceso, ¿qué estamos haciendo para activar otros procesos de la gestión del conocimiento, como el de adquisición? ¿Cómo estamos identificando el conocimiento crítico de la organización y el conocimiento que tenemos que adquirir para adaptarnos al nuevo entorno? Y, ¿qué estamos haciendo para fomentar la distribución y compartición del conocimiento y su aplicación?

Si queremos sistematizar el aprendizaje organizativo y adquirir y generar conocimiento con el propósito de convertirlo en conocimiento institucional, hay que activar los diferentes procesos que comporta la gestión del conocimiento e ir más allá de la documentación y almacenamiento del conocimiento.

Llegados a este punto, nos preguntamos: ¿somos una organización que aprende? Consideramos que una organización aprende cuando es capaz de facilitar el aprendizaje de todos los profesionales y continuamente se transforma a sí misma (Gairín y Rodríguez-Gómez, 2020). Por lo tanto, el aprendizaje organizativo únicamente es posible cuando las personas que conforman la organización aprenden y transfieren dichos aprendizajes a su puesto de trabajo. En este sentido, autores como Rodríguez-Gómez (2020) apuntan que los modelos tradicionales de formación tienen limitaciones y, ante estas limitaciones, son las propuestas que promueven el aprendizaje informal en el puesto de trabajo las que están adquiriendo mayor relevancia.

Destaca Murillo-Pedrosa (2023) que la autora Matthews (1999) considera que cada vez se reconoce más el aprendizaje en el puesto de trabajo, pero los profesionales deberían utilizar los beneficios del aprendizaje para que la organización evolucione hacia una organización que aprende. Son grandes los cambios que se están produciendo en el lugar de trabajo y muchos de los autores consultados, como Billett (2020) y Li *et al.* (2009), entre otros, constatan cómo el trabajo se centra cada vez más en reunir las experiencias adecuadas para resolver problemas y retos concretos. Muchas organizaciones llevan a cabo estrategias que tienden a promover el aprendizaje en el puesto de trabajo. Dicho aprendizaje tiene lugar a través de la interacción y el trabajo colaborativo entre los miembros de una organización, por lo que a raíz de esto distintos autores, como Marsick (2006), Jarcho (2012) y Marsick y Watkins (2015), entre otros, hablan de la importancia de generar espacios de aprendizaje informal para que los profesionales de una organización puedan adquirir nuevos conocimientos.

Por lo tanto, si queremos acelerar el aprendizaje organizativo, que ahora es evidente que nos hace falta, tenemos que activar procesos de gestión del conocimiento. No hacerlo así nos sigue poniendo en situación de riesgo ante los cambios que vienen y que ya tenemos encima, a pesar de nos cueste admitirlo.

La suma de este todo evidencia que estamos en un momento organizativo de clara transformación organizativa, en que el contexto actúa como catalizador exponencial de cambios, y, llevándolo a nuestra realidad cotidiana, nos vemos obligados a hacer cambios en las anteriores maneras de hacer (Martínez-Simón, 2023).

De manera absolutamente alineada con estas necesidades y tendencias de actuación, organizaciones como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como organismos asimilados de varias comunidades autónomas, empiezan a repensar el ámbito competencial propio y a desarrollar modelos de aprendizaje y desarrollo, así como de gestión del conocimiento adaptados a esta nueva realidad.

En este sentido, destaca la obra reciente del INAP, *Hacia el aprendizaje más allá de la formación. Una década de transformaciones en el Instituto Nacional de Administración Pública* (Argilés *et al.*, 2023), que, de manera casi acompasada con la presentación de la I Estrategia de Aprendizaje para el periodo 2023-2024 (a finales de 2022), presenta meses después esta obra que aborda una profunda reflexión alrededor del significado de la formación y del aprendizaje de los empleados y empleadas públicos que gestiona el INAP.

En este marco competencial, en el ámbito de la Administración pública catalana, toma absoluto protagonismo el Modelo de Aprendizaje y Desarrollo de la Escuela de Administración Pública (MAD), que presentaremos de forma sintética en el próximo apartado.

Tan solo de acuerdo con este marco conceptual y de cambio de valores, que giran alrededor de los modelos de aprendizaje y de gestión del conocimiento, será posible llevar a cabo la transformación deseada.

3. ¿Y CUÁLES SON LOS RETOS A QUÉ PRETENDEN DAR RESPUESTA LOS NUEVOS MODELOS?

El análisis de las necesidades del momento actual y de las tendencias en nuestro marco competencial que se ha desarrollado hasta el momento ha hecho aflorar aspectos clave que tener en cuenta a la hora de definir los modelos de aprendizaje y de gestión del conocimiento. En este apartado se pretende ofrecer al lector una síntesis de los retos a qué nos enfrentamos en nuestro ámbito de actuación y cuáles hemos identificado en el contexto de la Administración pública catalana:

- Los modelos de aprendizaje deben orientarse hacia modelos más abiertos, modulares y continuos, donde se haga especial énfasis en la autonomía del aprendiz, que aprenda a aprender» para estar preparado para asumir los nuevos retos en el trabajo.
- La formación tiene que ser experiencial, tiene que ser vivencial, significativa, para que provoque el *engagement* necesario (de acuerdo con las tesis de Jane Hart, 2015). Hace falta, pues, definir acciones de aprendizaje basadas en metodologías de participación activas, como, por ejemplo conversaciones, debates, diseñar propuestas de trabajo, dinámicas basadas en experiencias reales, practicar aquello que se está aprendiendo para que se generen vivencias reales. Poniendo en práctica los comportamientos vinculados a las competencias claves que se movilizan en la formación, es como interiorizamos los cambios, modificamos patrones de comportamiento y los aplicamos en nuestro día a día. Esta es la base del aprendizaje de las personas adultas.
- La formación se debe diseñar de acuerdo con modelos competenciales, mapas de perfiles y funciones. Tiene que ser altamente aplicada al puesto de trabajo, transferible y, por lo tanto, realista, conectada con el desarrollo de las funciones de los profesionales. Por ejemplo, mediante el análisis de casos y el trabajo de proyectos reales para que tenga una transferencia directa al puesto de trabajo.
- Parece una obviedad, pero no lo es. Tan solo así se producirá un impacto transformador real en la organización; sobre todo porque cualquier proceso de cambio comporta aprender comportamientos nuevos y desaprender los viejos, y esto comporta sobrecostes personales y materiales que solo se asumirán si las profesionales que participan vivencian que la formación se ha pensado para acompañarlos en el proceso de cambio.
- Debe tener en cuenta las funciones y las competencias profesionales de estos perfiles. De aquí la importancia de que los formatos de aprendizaje se alejen de aquello estático y pasen a ser dinámicos y articulados alrededor del desarrollo de los y de las profesionales. Se aconsejan microformatos de formación, tipo píldoras formativas, que se adapten a pequeños cambios comportamentales, con alta transferibilidad al desarrollo de los puestos de trabajo y con alto impacto en los servicios públicos y las mejoras que serán necesarias en un futuro tan volátil y cambiante.
- Tal como apuntan Feijóo *et al.* (2010), se debe poner en valor la formación como palanca de cambio hacia una mayor profesionalización y competitividad del sector público. Las autoras ya hacen referencia a un sistema formativo que combine: la personalización –«ciclos formativos personalizados para potenciar y reforzar los conocimientos, las habilidades y competencias específicas»– con programas formativos más generalistas. Y apuntan a la necesidad de mantener la competencia personal a lo largo de la carrera personal, el denominado *life long learning* y, más recientemente, *learnability*.
- En los últimos años hemos tomado conciencia de que se genera impacto y se transforma la organización cuando las acciones de aprendizaje están estratégicamente alineadas con un proyecto de cambio y se diseñan *ad hoc*, teniendo en cuenta los elementos de contexto y las llamadas *barreras* –o los llamados «asesinos silenciosos»–, según Beer *et al.* (2016), que pueden obstaculizar el cambio.
- Además, atendido el contexto actual, se trata de acompañar a los profesionales en proyectos de relativa corta duración y con resultados inmediatos, tangibles y que provoquen impacto.
- Evidentemente, tiene que ser desarrollada por profesionales con ascendencia técnica, referentes en la materia o bien que trabajen con metodologías innovadoras y se orienten al cambio y la mejora. Hay departamentos donde esta variable es capital para que una formación tenga éxito entre el personal directivo, entre mandos o profesionales altamente especializados.
- Y, sobre todo, que sea formación-acción, de acompañamiento a los equipos directivos y de proyecto. Se trata de un formato de aprendizaje, casi de asesoramiento-consultoría interna, que se orienta a desarrollar competencias y adquirirlas por medio de aprendizajes altamente transferibles y con impacto en los proyectos que se tienen que implementar en sus unidades orgánicas. Por lo tanto, con alto valor público y con impacto en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía (Cerón *et al.*, 2022).

- Si lo que se pretende es potenciar el talento interno y hacer aflorar el *expertise* de la organización, se apostará por aprendizajes colaborativos y en red orientados a provocar cambios estratégicos y mejoras, por lo que en el desarrollo de cualquier itinerario de desarrollo será habitual y frecuente el hecho de articular y dinamizar comunidades de práctica.
- Tiene que ser aprendizaje actual, de máxima actualidad. Aprendizaje *just in time*. Siguiendo a Murillo-Pedrosa y Gairín (2020), el perfil del profesional actual no espera habitualmente el catálogo de cursos formativos para poder actualizarse, sino que lo hace cuando verdaderamente necesita formarse. El profesional siente la necesidad de acceder y disponer de una formación cercana y en el momento, hecho que está promoviendo un cambio de la formación presencial a la virtual; también la búsqueda de nuevas formas de perfeccionamiento.
- De aquí la importancia de disponer de formatos en línea, vía plataformas de aprendizaje, que nos permitan crear entornos de aprendizaje personalizados, al mismo tiempo que ser ágiles y dar opciones de aprendizajes masivos cuando sea necesario. A fin de garantizar su sostenibilidad, hay que prever procesos de aprendizaje con formatos abiertos y accesibles en cualquier momento (flexibles).
- A la vez, adquiere protagonismo la figura del mando que en el puesto de trabajo puede contribuir a generar procesos de aprendizaje internos para que la movilidad de los profesionales impacte lo mínimo posible en la implementación de los cambios. Y que estén a disposición de los y de las profesionales de manera abierta, accesible, cuando se sea necesaria, y con una alta flexibilidad (tipo massive open online courses –MOOC–).
- Tiene que ser multidispositivo (pc, teléfono móvil, tablet) y con metodologías que despierten el interés del aprendiz y fomenten la atención sostenida –por ejemplo, la gamificación–.
- A pesar de que entre el personal directivo y, de hecho, también entre los servidores públicos, en general, las prácticas de gestión del conocimiento son más bien reducidas, la gestión del conocimiento entre profesionales en la actualidad tiene más valor que nunca para ganar en eficiencia e inteligencia colectiva organizativa. De hecho, en muchas ocasiones los profesionales necesitan solo un catalizador para orientarse a este cambio.

A partir de todos estos elementos se entiende la necesidad de elaborar un modelo de aprendizaje y desarrollo, el de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, que es en el que se profundizará más adelante. Mediante dicho modelo se sentarán las bases para empoderar la organización y las personas que trabajan en ella para que estén preparadas para asumir y dar respuesta a los nuevos retos propios de su ámbito de competencia, más aún ante los cambios tecnológicos y la necesaria adaptación, preparación y anticipación de escenarios. Actores que necesariamente se tienen que mover con una clara vocación de servicio público y por el interés al generar efectos positivos en la ciudadanía, en las personas usuarias y en los trabajadores de la organización. Y principalmente porque aquello que tendrán que perseguir los modelos de aprendizaje es que se transfieran al puesto de trabajo los conocimientos, habilidades y competencias adquiridas. Y, por lo tanto, que su aplicación sea efectiva para provocar los cambios esperados y sea sostenible y cuidadosa con los valores de la organización. Con todo, hará falta enfatizar en estos modelos de aprendizaje la necesidad de mejora constante y de introducción de elementos innovadores en los procedimientos estratégicos de trabajo.

4. EL MODELO DE APRENDIZAJE Y DESARROLLO DE LA EAPC

La Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC) es un organismo autónomo de carácter administrativo, fundado el 1912 y adscrito al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña. La Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de la Escuela, define la organización y sus funciones. Esta institución articula, promueve y produce investigación, análisis, servicios y productos relativos al reconocimiento, la captación y el desarrollo del talento, la formación y el aprendizaje y la organización de las instituciones en el ámbito de la gobernanza pública para conseguir una Administración pública catalana al servicio de la ciudadanía, profesionalizada, innovadora, íntegra y eficiente. En definitiva, la EAPC asume un rol de liderazgo en el impulso del proceso de transformación de las Administraciones públicas, y que implica la creación y el desarrollo de nuevas maneras de aportar valor añadido al ecosistema de gobernanza pública. Esta actividad se tiene que desarrollar en un marco de aprendizaje, desarrollo y gestión del conocimiento holístico e integrador².

² Escola d'Administració Pública de Catalunya (s. f.). ¿Quiénes somos? Recuperado el 30 de noviembre de 2024 en: [https://eapc.gencat.cat/ca/lescola/qui_som/index.html#googtrans\(ca|es\)](https://eapc.gencat.cat/ca/lescola/qui_som/index.html#googtrans(ca|es))

Hasta ahora hemos visto la necesidad de los servidores públicos de disponer de nuevas fórmulas de aprendizaje y desarrollo, así como de potenciar la gestión del conocimiento para poder dar respuesta a los nuevos retos.

La EAPC, no ajena a este contexto de cambio y transformación que antes mencionábamos ni a las necesidades profesionales, y de manera alineada con su misión, en 2021 impulsó un proceso de redefinición. Se trata de un proceso de cambio que, de hecho, ya se venía desarrollando los últimos años a nivel técnico para poder desarrollar actividades de aprendizaje adaptadas a las nuevas necesidades de los profesionales.

De acuerdo con Peña-López (2023), el MAD se empezó a diseñar en otoño de 2021 y se obtuvo una primera versión un año después, como fruto del esfuerzo de Olga Herrero, Òscar Dalmau, Ana Rodera e Ismael Peña-López, bajo la dirección de este último. Durante la segunda mitad de 2022 y la primera de 2023 el modelo se fue probando progresivamente, mediante el trabajo intenso de profesionales de la organización, para contrastar la validez de su diseño y los fundamentos de su funcionamiento.

En julio de 2023 la EAPC presentó su primer modelo de aprendizaje y desarrollo (MAD). Este modelo pretende aportar los elementos conceptuales necesarios para implementar cambios que acompañen la transformación que requiere la Administración y, por otro lado, para acompañar a los profesionales con fórmulas de aprendizaje diversas y contextualizadas en su puesto de trabajo, que le permitan dar respuesta a sus funciones y a los nuevos retos.

Si analizamos las siglas del MAD, vamos a la esencia de la conceptualización de este cambio en el acompañamiento de los profesionales y el desarrollo de su talento:

- a) El modelo pedagógico y/o educativo es el eje a partir del cual se vertebra una institución educativa. El MAD de la EAPC es el primer modelo pedagógico de la Escuela. Es el centro alrededor del cual gira la actividad de esta institución y donde se explicita y detalla cómo la Escuela entiende su misión y, sobre todo, como quiere llevarla a cabo.
- b) Hablamos de aprendizaje porque consideramos que la misión de la EAPC no es tanto educar o formar, sino proporcionar herramientas para que su principal público destinatario –los servidores públicos de Cataluña– pueda aprender «cuando lo necesite y allí donde lo necesite» (Peña-López, 2023). De aquí la importancia que los profesionales «aprendan y aprendan a aprender»;
- c) El término *desarrollo* nos lleva a considerar que el aprendizaje es una dimensión dinámica, no estática, y que, por lo tanto, tiene que tener un componente de planificación a lo largo de la vida. También de desarrollo porque en esta dimensión dinámica el profesional que aprende tiene un papel cada vez más protagonista, hasta el punto de «pasar de ser un receptor pasivo del conocimiento a ser él mismo quién implemente y genere nuevo conocimiento, a través de la innovación y la investigación» (Peña-López, 2023).

Este modelo pretende aportar los elementos conceptuales necesarios para implementar cambios que acompañen la transformación que requiere la Administración y, por otro lado, para acompañar a los profesionales con fórmulas de aprendizaje diversas y contextualizadas en su puesto de trabajo, que le permitan dar respuesta a sus funciones y a los nuevos retos.

El cambio que propone el modelo es estructural y se requiere, en consecuencia, dar todo el apoyo y acompañamiento a los profesionales que tendrán que adoptar esta nueva manera de hacer (y de ser) para que el cambio no solo tenga lugar, sino que se consolide.

4.1. Finalidad del MAD y conceptos clave del modelo

La competencia que adquiere más valor en este modelo es el de *aprendibilidad* (o *learnability*). Esta competencia se entiende como la capacidad de aprender a aprender y aprender a lo largo de la vida para adaptarse a las necesidades cambiantes de nuestra sociedad (Peña-López *et al.*, 2023). Como profesionales necesitamos, pues, desarrollarla y consolidarla y, en este sentido, la EAPC quiere ayudar a que los profesionales lo hagan mediante nuevos sistemas de acompañamiento y desarrollo.

La implementación del MAD que analizaremos posteriormente tiene el propósito de transformar la concepción de servidor público y sus funciones «anticipando nuevas necesidades y escenarios de intervención profesional en que se pondrán en práctica sus competencias profesionales». Y, a través de este cambio de concepto sobre profesionales y equipos, impulsar una transformación a fondo de la Administración pública catalana.

Así, para la EAPC se vuelve en imperativo el hecho de acompañar los profesionales públicos en su proceso de aprendizaje y desarrollo, orientando este proceso a la mejora continua de los servicios públicos. También busca facilitar a los profesionales las herramientas necesarias para asumir sus funciones y competencias, con el objetivo que puedan aprender en todo momento y adaptarse a un entorno cambiante. Así mismo, pretende poner en valor una nueva visión del aprendizaje enfocada a ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía. El MAD, pues, pretende contribuir a que la aprendibilidad emerja como una competencia transversal y común, protagonista, en los perfiles profesionales de la Administración. De este modo, la organización será más fuerte ante los nuevos retos y se pone en valor el capital humano de la organización.

4.1.1. Principios rectores del MAD

De acuerdo con Peña-López *et al.* (2023), los cimientos de este modelo provienen de la consideración de tres principios rectores:

- *Integridad*: los patrones éticos, de responsabilidad y transparencia, así como los valores que caracterizan al conjunto de la organización, deben formar parte de todas las actividades que se desarrollen o impulsen desde la institución.
- *Digitalización*: más allá del uso de plataformas y entornos virtuales de aprendizaje, las tecnologías internas y externas asociadas a los procesos propios de la Administración, deben poder ser utilizados en las acciones de aprendizaje. En este sentido, los recursos tecnológicos deben permitir la conexión del conocimiento con el lugar de trabajo, promover experiencias inmersivas de aprendizaje y agilizar la investigación.
- *Innovación*: es necesario impulsar nuevas y efectivas formas de hacer para provocar un aprendizaje, conocimiento e investigación que aporten más valor a la persona, a los equipos de trabajo, a la Administración y a la sociedad en general.

Los trabajos relacionados con la elaboración del plan de actuaciones para implementar el MAD, así como su desarrollo, ha llevado al equipo de la EAPC a valorar que emerge un cuarto principio rector que gira en torno a la sostenibilidad social, económica y ambiental, así como a la evaluación del impacto de las actuaciones en los servicios públicos.

4.1.2. Atributos del MAD

Siguiendo a Peña-López *et al.* (2023), el impacto esperado de la aplicación del modelo, tanto a nivel individual, de desarrollo profesional, como a nivel de trabajo en equipo, investigación e innovación, se mide por sus cinco atributos:

- *Empoderador*, puesto que se potencia el autoaprendizaje, el aprendizaje en red y el aprendizaje a lo largo de la vida. Este atributo hace referencia al *para quién*, y pone en el centro al profesional autónomo, que ejerce la práctica activa y la capacidad crítica hacia las propias competencias y resultados.
- *Competencial*, mediante experiencias de aprendizaje que se orientan al desarrollo y la consolidación de competencias vinculadas a los perfiles profesionales, tanto de *upskilling*³ como de *reskilling*⁴. Mediante este atributo se incide en el *qué* o en el aprendizaje, y sostiene que debe ser útil, ágil, accesible, práctico e interiorizarse a través de la práctica deliberada, la reflexión activa, la retroalimentación y la transferencia en el lugar de trabajo.
- *Experiencial*, ya que pone en valor y potencia el aprendizaje vivencial, inmersivo, crítico y reflexivo. El atributo hace que en el proceso de aprendizaje se vaya más allá del «aprender haciendo» y se vaya hacia el «aprender reflexionando sobre lo que se ha hecho». Este atributo se orienta hacia el *cómo*, por lo que la intencionalidad experiencial se desplegará en todos los momentos del proceso de aprendizaje y favorecerá la puesta en práctica de metodologías activas, estrategias de evaluación personalizadas y nuevas formas de narrar.
- *Social*, porque se incentiva el trabajo en red y la formación de equipos multidisciplinares y multi-competenciales que colaboren, haciendo uso de dinámicas colaborativas y de cocreación, así como

³ El *upskilling* son las acciones formativas destinadas a trabajar las competencias requeridas para un puesto de trabajo concreto.

⁴ El *reskilling* está asociado a las nuevas competencias que consolida una persona y que están vinculadas a un cambio de rol profesional, lo que implica una mejora de la empleabilidad y la competitividad en el entorno público.

metodologías ágiles. El atributo se centra en el *con quién* se produce el aprendizaje y la investigación, dentro de ecosistemas de aprendizaje que permiten crear, transferir, escalar y compartir nuevo conocimiento.

- *Transformador*, haciendo crecer itinerarios formativos, desarrollando proyectos, llevando a cabo investigaciones y generando y transfiriendo conocimiento; en definitiva, impulsando mejoras. Este atributo se basa en el propósito de la EAPC, en su *para qué*, puesto que pretende impulsar los cambios de la sociedad, la Administración y las organizaciones.

Del análisis exhaustivo de los atributos del MAD se evidencia que aprendizaje, desarrollo y gestión del conocimiento son conceptos que se entrelazan para conformar la esencia del modelo. Sin una adecuada gestión del conocimiento el modelo no puede provocar la mayoría de los impactos esperados. Hechos que provocan que, en su implementación, se transite hacia un modelo de cultura organizativa colaborativa, que es la que acogerá mejor las bondades del MAD. Lo analizaremos con mayor profundidad en el apartado de implementación del modelo.

4.2. Objetivos estratégicos del MAD

El modelo se orienta a dar respuesta a los siguientes objetivos estratégicos (Peña-López *et al.*, 2023):

- Fomentar una gestión integral del talento y del conocimiento, desde la sensibilización y la difusión hasta la transferencia, la innovación y la investigación, para conseguir una aplicación práctica en los servicios y las políticas públicas.
- Incrementar el impacto de las acciones de aprendizaje y desarrollo mediante la alineación de las estrategias de capacitación con las estrategias de políticas sectoriales, así como mejorar la rendición de cuentas de los actores que hacen formación.
- Mejorar la coherencia interna de todo el sistema de aprendizaje y desarrollo mediante la visión estratégica de las actuaciones dentro de una misma área de conocimiento, y ofreciendo modelos de perfiles profesionales.
- Optimizar el uso de los recursos públicos.

Este objetivo merece especial atención, ya que se relaciona directamente con las medidas de impacto y eficiencia del modelo, pero también con el atributo empoderador del modelo, que después será abordado.

Se pretende incrementar la sostenibilidad de los formatos de las situaciones de aprendizaje y desarrollo e incrementar la eficacia de los acompañamientos de los expertos/docentes. Para fomentar la aprendibilidad también se orienta a incrementar los recursos de aprendizaje en abierto al alcance de toda la ciudadanía, a cualquier lugar y en cualquier momento. Así, se estima beneficioso el incremento de los usos y en el número de beneficiarios, así como incrementar la eficiencia de los recursos materiales.

4.3. El MAD como impulsor de nuevas formas de aprendizaje. ¿Qué aporta de nuevo?

Anteriormente reflexionábamos sobre el aprendizaje en la Administración y en cómo debemos pasar a formas más adaptativas y situadas en el lugar de trabajo. En este sentido, el MAD:

- Amplía las formas de aprendizaje y de desarrollo. Hasta ahora, prácticamente entendíamos que hacer cursos era una de las formas más extendidas de aprender; pero las mentorías, las comunidades de práctica, el trabajo por proyectos... ¿No son también formas de aprender?
- Aproxima los aprendizajes al puesto de trabajo y los orienta hacia sus impactos. Hasta ahora, diseñábamos formados para que los aprendizajes se produjeran en un contexto de centro de aprendizaje, cuando sabemos que la mayoría de aprendizajes se producen y consolidan en contexto del propio puesto de trabajo. Así, el MAD pone en valor la gestión del conocimiento y el aprendizaje social en el propio puesto de trabajo.
- Pone en el centro las necesidades y las potencialidades de aprendizaje de las personas y las organizaciones durante toda su trayectoria. El MAD parte de la concepción de que el talento está dentro de la organización y que lo que tenemos que hacer es reconocerlo y ayudarlo a estar al día; por lo tanto, velar para que el servidor público tenga una estrategia de aprendizaje y desarrollo explícita y consciente.

- Transforma los problemas en retos. El MAD se orienta a producir aprendizajes para que los profesionales dispongan de los recursos necesarios para afrontarlos.
- Procura que el servidor público tenga una estrategia de aprendizaje y desarrollo explícita y consciente.

4.4. Arquitectura del MAD

El siguiente apartado pretende ahondar en la esencia del modelo. Llegamos al punto en que el modelo relaciona conceptos clave para que las acciones de aprendizaje, desarrollo y gestión del conocimiento pongan en el centro la política pública o, mejor dicho, el reto que superar por una determinada política pública. Veamos a qué conceptos se hace referencia en el modelo (Peña-López *et al.*, 2023).

En términos más generales, se inicia con la identificación del **área de conocimiento** en que se agrupan una serie de funciones de naturaleza parecida o muy complementaria. Una misma área de conocimiento puede tener agrupaciones de funciones con cierta independencia las unas de las otras y que pueden llevarse a cabo o desarrollarse de forma longitudinal. Estas agrupaciones conforman los perfiles profesionales. Cada perfil profesional puede, a su vez, componerse de determinados marcos competenciales, cada uno conformado por varias competencias y sus correspondientes niveles de logro necesarios para llevar a cabo las funciones de los respectivos perfiles profesionales.

En el modelo se pretende que las acciones de aprendizaje y desarrollo se diseñen en planes de capacitación o, mejor todavía, planes o estrategias de aprendizaje y desarrollo –es decir, no de forma aislada o independiente–, de forma que los planes sean el despliegue estratégico, a largo plazo, de varias acciones que garanticen el logro de las competencias que conformen un determinado perfil profesional que se desarrolla dentro de un área de conocimiento. Estos planes, pues, tienen ambición de ser referente o un estándar *de facto*.

Con todo, toda actividad de la EAPC se articulará según unas funciones, perfiles, marcos y modelos. Las estrategias de aprendizaje, formación, desarrollo y transferencia generalmente comenzarán, pues, con la delimitación del área de conocimiento, la definición de funciones y perfiles profesionales, los marcos competenciales y los modelos de desarrollo asociados a una política o servicio público. Se genera una cadena relacional, pues, entre los procesos de selección, las acciones de aprendizaje, formación y desarrollo y los proyectos de investigación, innovación y transferencia.

¿Y cómo seguimos?

Siguiendo el modelo, y una vez definidos estos marcos, se trabajarán dos ejes en paralelo: el mapa de los actores que participan en un ámbito y el inventario de recursos de aprendizaje (incluidas las acciones formativas y comunidades de aprendizaje) existentes en este ámbito. Esto debe permitir delimitar correctamente el ámbito en materia de actores, espacios e instrumentos.

El siguiente paso es diagnosticar el ámbito y diseñar una estrategia de aprendizaje, formación y desarrollo a largo plazo. La estrategia debe incluir las acciones que se desplegarán, así como los actores y su papel en el despliegue de estas acciones, además de la producción de los recursos y el impulso y la facilitación de los correspondientes entornos de aprendizaje.

Además, es relevante mencionar que el modelo parte de metodologías de aprendizaje diversas en tres tipos de contextos: virtuales (síncronos o asíncronos), presenciales y híbridos (donde se combinan los dos espacios anteriores en función de los objetivos perseguidos).

A largo plazo, el resultado final debe ser la creación de un conjunto completo de ámbitos de trabajo con sus funciones y competencias asociadas, las respectivas estrategias de aprendizaje, formación y desarrollo, así como el conjunto temporalizado de actuaciones que llevar a cabo a corto plazo y con sus respectivos responsables.

TABLA 3. ARQUITECTURA, PRINCIPIOS RECTORES Y ATRIBUTOS DEL MAD EAPC

Arquitectura	Principios rectores	Atributos básicos
→ Áreas de conocimiento	→ Integridad	→ Empoderador
→ Perfiles profesionales	→ Digitalización	→ Competencial
→ Marcos competenciales	→ Innovación	→ Experiencial
→ Estrategias de aprendizaje y desarrollo		→ Social
		→ Transformador

Fuente: Peña-López *et al.* (2023).

4.4.1. Niveles de profundización del modelo de aprendizaje y desarrollo de la EAPC

De acuerdo con Peña-López *et al.* (2023), el diseño del MAD despliega su actividad alrededor de tres niveles de profundización que se diferencian en su enfoque, propósito, personas, recursos y estrategias de aprendizaje e investigación implicados.

- *Nivel 1. Adquisición.* Este nivel de actividad se convierte en una primera ventana de acceso al conocimiento de forma individual. La estrategia de aprendizaje asociada se basa en el aprendizaje autónomo y el conocimiento abierto.
- *Nivel 2. Aplicación.* Se trata de un nivel profesionalizador, dirigido a la mejora de las competencias vinculadas al perfil profesional y al ámbito competencial de la persona. Su estrategia de aprendizaje se centra en las competencias profesionales y el aprendizaje colaborativo.
- *Nivel 3. Transformación.* Este nivel afecta a tres tipos de actores: sociedad, Administración y organizaciones. La estrategia de aprendizaje está focalizada en la investigación y el aprendizaje basado en retos. Implica la aplicación de procesos de investigación (por ejemplo, la identificación de retos, la ideación y prototipado de soluciones, la implementación en entornos reales de las soluciones, el testeo, la evolución, etc.), la transferencia y la escalabilidad de soluciones, así como la transmisión tanto de conocimiento existente como de nuevo conocimiento generado.

Los tres niveles de profundización son acumulativos, es decir, cada uno de ellos engloba los niveles anteriores y permite desplegar iniciativas y experiencias hasta alcanzar el propósito pretendido, de forma agregada en clave de valor e impacto.

TABLA 4. NIVELES DE PROFUNDIZACIÓN DEL MAD DE LA EAPC

<p>Nivel 1 – Adquisición Aprendizaje autónomo y conocimiento abierto</p>	<p>Nivel 2 – Aplicación Competencias profesionales y aprendizaje colaborativo</p>	<p>Nivel 3 – Transformación Investigación y aprendizaje basado en retos</p>
---	--	--

Fuente: Peña-López *et al.* (2023).

4.4.2. Capas de diseño del MAD de la EAPC

Y, en la última fase, el modelo identifica tres capas de diseño que se relacionan con los niveles de profundización.

Estas capas, de acuerdo con Peña-López *et al.* (2023), son las siguientes:

- *Capa 1. Aprendibilidad (comprender).* Esta capa enfatiza el interés personal por aprender a lo largo de la vida profesional mediante la autoformación, el seguimiento de un itinerario específico vinculado al desarrollo de un determinado perfil profesional y el interés por la investigación colaborativa relacionada con un reto real. En esta capa el profesional conecta con ese aprendizaje, recurso de autoaprendizaje, acción formativa o proyecto que se deba impulsar, despertando la curiosidad y potenciando la actitud de «aprender a aprender», ya sea de manera individual o dentro de un equipo multicompetencial.
- *Capa 2. Acciones e instrumentos (poder).* Facilita recursos que ayudan a autogestionar el proceso de (auto)aprendizaje y ayuda a la mejora del perfil profesional mediante el establecimiento de itinerarios personalizados de aprendizaje dentro de un ámbito funcional. Esta capa también proporciona metodologías ágiles y activas que permiten idear, prototipar, implementar, testear, escalar e informar sobre soluciones dadas a un reto por un equipo diverso y multicompetencial de trabajo.
- *Capa 3. Entorno (hacer).* Esta capa incide en la identificación y seguimiento de los y las profesionales con talento o experiencia dentro del conjunto de la Administración, y también fuera de ella, sobre áreas temáticas de interés. Está vinculada con el desarrollo profesional y la transferencia eficaz de competencias en los equipos de trabajo. Esta capa también incide sobre los procesos de transferencia y escalabilidad de soluciones a distintos contextos.

4.4.3. Palancas de aprendizaje y cambio dentro del MAD de la EAPC

Llegamos al final del recorrido conceptual por el MAD. A partir de la combinación de los tres niveles de profundización con las tres capas de diseño del modelo de la Escola, dibujamos una matriz que incluye en sus intersecciones nueve palancas promotoras del aprendizaje y el cambio. Estas palancas deben servir para diseñar, aplicar y evaluar experiencias de aprendizaje, itinerarios formativos y proyectos de investigación, así como elaborar y compartir nuevos conocimientos para dar respuesta a las diferentes necesidades y retos de la Administración y la sociedad actual.

La siguiente figura, extraída del documento del MAD (Peña-Lopez *et al.*, 2023) es la más ilustrativa de la esencia del modelo.

TABLA 5. MATRIZ CON LOS COMPONENTES QUE CARACTERIZAN LAS PALANCAS DE APRENDIZAJE Y CAMBIO VINCULADAS AL MAD DE LA EAPC

Niveles Capas	Nivel 1 – Adquisición Aprendizaje autónomo y conocimiento abierto	Nivel 2 – Aplicación Competencias profesionales y aprendizaje colaborativo	Nivel 3 – Transformación Investigación y aprendizaje basado en retos
Aprendibilidad Comprender	Aprender a aprender → Conciencia de control del propio aprendizaje (metacognición). → Autodiagnóstico. → Percepción de necesidades, expectativas y oportunidades formativas individuales (reskilling y upskilling).	Mentalidad de crecimiento → Conciencia de las oportunidades de aprendizaje en equipo. → Identificación de las competencias y habilidades profesionales propias. → Determinación del nivel de consolidación de competencias y habilidades profesionales personales.	Interrogación e investigación → Interés temático. → Exploración personal. → Comprensión profunda de la realidad.
Acciones e instrumentos Poder	Acciones y recursos de autoaprendizaje → Autonomía en el desarrollo de la experiencia de aprendizaje. → Selección cuidadosa y personalizada de las acciones de aprendizaje.	Formación personalizada e itinerarios de aprendizaje → Desarrollo competencial adecuado según el perfil profesional. → Establecimiento de un proceso de aprendizaje posibilista, distribuido, evaluado y actualizado en el tiempo.	Ideación, prototipado, pilotaje y validación → Ideación de soluciones a retos reales. → Producción (y evaluación) de prototipos. → Implementación de soluciones con agentes y contextos reales. → Valoración crítica de la aplicación de las soluciones.
Entorno Hacer	Acceso a redes de personas expertas → Generación de la red personal de aprendizaje. → Recepción de conocimientos. → Compartición de aprendizajes aplicables.	Proyectos y desarrollo profesional → Transferencia de aprendizajes en el entorno profesional (reskilling y upskilling). → Configuración de equipos pluridisciplinarios y multicompetenciales.	Generación de nuevo conocimiento en red → Aplicación de soluciones con impacto positivo en el ámbito de la Administración pública y en el contexto social. → Cocreación de respuestas escalables a problemas reales.

Fuente: Peña-López *et al.* (2023).

Estas palancas de aprendizaje y cambio permiten un enfoque adaptado a las necesidades específicas de cada nivel profesional, fomentando un aprendizaje adaptado, escalonado y personalizado.

4.4.4. **Análisis sobre los aspectos de mejora del MAD de la EAPC**

Si reflexionamos sobre el MAD en clave de mejoras, podemos identificar que el modelo no se orienta a su *metaevaluación*. Por este motivo, en el plan de actuaciones para su implementación un eje se relaciona directamente con la evaluación, las métricas, y los indicadores; datos de los que debemos disponer para medir el impacto del MAD en los objetivos planteados, como mejoras en competencias, transferencia de conocimiento o rendimiento organizativo.

Así mismo, el modelo podría incluir elementos relacionados con un modelo de calidad, con la vocación de garantizar que los procesos de aprendizaje y desarrollo se ofrecen de acuerdo con criterios de calidad globales, homogéneos y orientados a la mejora continua del sistema.

Un último elemento clave que podría haberse incluido en el modelo, con el objetivo de orientarlo hacia el cambio organizativo, es el de la gobernanza. Por un lado, el modelo aporta un lenguaje propio del ámbito del aprendizaje y la gestión del conocimiento en la Administración pública, pero también elementos conceptuales nuevos que se considera relevante sistematizar, homogeneizar y compartir. Pero no solo esto es relevante, sino también alinear estos conceptos con los elementos críticos de la gobernanza del ámbito, como son la remuneración, la certificación, la acreditación, siempre de manera acorde a la normativa propia del ámbito. Por otro lado, este lenguaje común, sistematizado, homogéneo y alineado con la gobernanza, es la base a partir de la cual potenciar el análisis de datos orientado a la toma de decisiones estratégicas y el modelo pueda orientarse a evaluar su impacto.

4.5. **Casos aplicados del MAD**

En este breve apartado se aportan dos ejemplos prácticos basados en procesos de mejora reales que estamos impulsando, que ayudan a entender la relevancia del modelo y su aplicación práctica:

Caso 1

Sonia es una profesional de reciente incorporación como técnica superior A1 en el ámbito de recursos humanos (RR.HH.) de la Generalitat de Catalunya. Dispone de una titulación de grado que la avala y la ayudará a adaptarse al ámbito, pero prácticamente no dispone de experiencia laboral. ¿Qué estrategias de aprendizaje utilizaré para que aprenda a desarrollar su función? El MAD sitúa claramente a la profesional en el nivel de adquisición, de un ámbito de conocimiento (RR.HH.) y empezaremos activando las capas de aprendibilidad (comprender-conocimientos) y acción e instrumentos (poder-habilidades). Preguntas que se hará un profesional para planificar las acciones de aprendizaje y acompañamiento y desarrollo: ¿disponemos de recursos de autoaprendizaje (infografías, guías, videotutoriales, etc.)?, ¿tenemos organizadas las acciones de aprendizaje basadas en modelo?

Caso 2

Carlos es un profesional técnico superior A1 que tiene quince años de experiencia en el ámbito de prevención de riesgos laborales (PRL), cinco de los cuales han estado dedicados a conflictos psicosociales y casos de acoso laboral. Dispone de una amplísima experiencia. Cuando requiere acciones de aprendizaje, como son muy especializadas, acude al colegio profesional de psicólogos, donde accede a conocimiento actual y experto en la materia. Se siente muy solo en el desarrollo de su función, sabe que tiene muchos aprendizajes y conocimiento que aportar a la organización, pero no sabe cómo hacerlo. Muchas veces ha pensado que sus compañeros de función, que se hallan dispersos entre departamentos, deben sentir lo mismo, en una función tan compleja a la par que emocionalmente dura. ¿Qué estrategias de aprendizaje, desarrollo y gestión de conocimiento son adecuadas para este profesional? El MAD sitúa al profesional entre los niveles de aplicación-transformación de un ámbito de conocimiento (PRL). En relación con las distintas capas, se deberá valorar: ¿se han elaborado congresos especializados? ¿Se dispone de guías especializadas? ¿Se dispone de píldoras especializadas en formatos ágiles tipo podcasts? ¿Cómo se comparte el conocimiento? ¿Sería un colectivo al que el impulso de una comunidad de práctica ayudaría? ¿Existe alguna red de profesionales en este ámbito de actuación? ¿Cómo se produce el aprendizaje informal?

Las respuestas a todas estas preguntas ayudarán a proporcionar a los profesionales un aprendizaje personalizado en función de su nivel y basado en su nivel, todo orientado a la aprendibilidad. Por otro lado,

formular estas preguntas ayuda a los profesionales dedicados al ámbito del aprendizaje, desarrollo y gestión del conocimiento a identificar recursos de aprendizaje existentes, optimizarlos, así como valorar la elaboración de nuevos.

5. ESTRATEGIA PARA DEFINIR LA IMPLEMENTACIÓN DEL MAD DE LA EAPC

5.1. La cocreación de la implementación del MAD

Un modelo como el MAD, que impulsa la cultura colaborativa, basada en el aprendizaje compartido, requería que la elaboración de su plan de implementación se elaborase basándose en la participación de las personas que deberán adoptar cambios en su día a día para hacer efectiva la implementación el modelo (Martínez-Simón, 2024a). Siguiendo las tesis de Edmondson (2018), se pretendía que las personas participantes pudieran expresar pensamientos, aportar ideas y formular preguntas, participando de un proceso creativo en un entorno de seguridad psicológica, que reforzara su papel en un camino de aprendizaje continuo e «innovación saludable», tal como denomina la misma autora.

Por este motivo, se puso en práctica una metodología innovadora de trabajo basada en retos por medio de la cocreación. Se trataba de impulsar un proceso de generación y desarrollo de un espacio de creación pensado para la generación de ideas innovadoras y de transformación ante el reto de implementar el MAD.

Así, entre los meses de septiembre y octubre de 2023 cerca de cien personas expertas en formación de la Generalitat, procedentes de la Escuela y de todo el ámbito de formación de profesionales de la Generalitat de Cataluña, nos reunimos para abordar los retos definidos.

La dinámica de siete días, que comportó cinco sesiones de trabajo y dos sesiones de trabajo colaborativo (jam), se basó en la metodología de las 3H (head, conocimiento; *heart*, comunidad; *hands on*, cocreación) propia del Citilab, laboratorio ciudadano de Cornellà de Llobregat (Sánchez-Casals, 2023). La metodología trata de activar procesos de cocreación para la transformación y activación de ecosistemas de innovación abierta a partir de retos. Los profesionales que asistimos aprendimos la metodología de las 3H a través de un aprendizaje experiencial en que trabajamos en el reto ya mencionado de analizar y diseñar de forma colaborativa la implementación efectiva del MAD.

En este proceso de trabajo al servicio del proceso de transformación de la Escuela, el *cómo* había que pensarlo conjuntamente, se tenía que alinear con los objetivos. Más que nunca, el *cómo* importaba.

Esta metodología suma un conjunto de métodos y buenas prácticas que recomienda activar una primera fase (head) de conocimiento del reto y establecimiento del mapa de los actores del ecosistema de innovación aplicando el modelo de innovación de cinco hélices (Administración, empresa, universidad, sociedad, territorio). En una segunda etapa (heart), la metodología propone varios formatos para generar espacios e instrumentos de compromiso y comunidad. Finalmente, en la última fase (hands on) se trata de activar un proceso de cocreación para generar como resultado los prototipos fruto del reto en que se ha trabajado.

Las personas participantes trabajamos divididas en equipos y desarrollamos prototipos de proyectos que se traducen en retos específicos vinculados a la aplicación del MAD. Se definieron doce retos, que giraban en torno a temáticas, como, por ejemplo: la elaboración del perfil competencial de los profesionales que tendrán que aplicar e impulsar el MAD; la definición de estrategias para mejorar la implicación de los profesionales del ámbito del aprendizaje en la implementación del MAD; la colaboración entre las unidades de investigación y formación de la EAPC para la implementación del MAD, y la certificación y la acreditación de la participación en acciones de aprendizaje en clave MAD, entre otros. Los equipos trabajamos en los retos definiendo objetivos, contexto, agentes vinculados, planificación, impacto y resultados.

5.2. Objetivos y retos que orientan el MAD de la EAPC hacia el futuro

Desde el equipo de la Escuela siempre decimos que el proceso de implementación del MAD es tan importante como el modelo mismo. Por lo tanto, es evidente que esta implementación tenía que estar reflexionada, definida, compartida; de lo contrario, el MAD corría el riesgo de ser un artefacto, un instrumento sin garantías de que se pusiera en práctica.

¿Cuál era nuestro gran reto en la hora de activar el proceso de cocreación? Diseñar la estrategia para implementar el MAD en la Escuela y el ámbito formativo, y que se incorpore en el trabajo cotidiano de los

profesionales del ámbito de la formación (en su ADN). Alrededor de este objetivo primordial había otros retos latentes que era absolutamente necesario abordar si el que pretendíamos era impulsar y velar por el proceso de transformación que comporta la implementación del MAD, como, por ejemplo:

- a) Comprender y compartir el modelo. La EAPC había presentado su modelo pedagógico –como eje alrededor del cual se vertebra una institución educativa, en que explicita y detalla cómo entiende su misión y, sobre todo, como quiere llevarla a cabo–, pero no se había puesto en común. Era necesario hacer una aproximación colectiva al modelo, integrarlo conceptualmente, entender la arquitectura, los principios rectores y los atributos; en definitiva, entender el porqué del modelo y qué valor aporta. Sabíamos que el objetivo principal no era conocer el MAD, sino acercarse y tener ganas de leerlo, de comprenderlo y de empezar a alinear maneras de hacer.
- b) Reunir gran parte del ecosistema del aprendizaje y el desarrollo a la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público y compartir necesidades y visión. Un reto de esta envergadura requería reunir la diversidad de colectivos profesionales, hacer converger sus intereses y puntos de vista en un reto común.
- c) Movilizar el cambio. Se pretendía que el proceso de cocreación permitiera que los profesionales se adentraran en el MAD y, desde una perspectiva vivencial, se alinearan con el cambio desde perspectivas diversas:
 - Desde la participación y la colaboración. Ante la diversidad de colectivos, intereses y puntos de vista, se valoró como absolutamente necesaria la conversación, el diálogo, los espacios de disenso y de orientación al consenso. Teníamos que reunirnos, escucharnos, compartir visión.
 - También se quiso trabajar la perspectiva individual y la mentalidad (mindset), el conjunto de pensamientos y creencias que influyen en la manera de actuar de los profesionales participantes en el reto de cocreación. En este sentido, se quiso reforzar la mentalidad de crecimiento, como actitud necesaria para incorporar el MAD, con ganas de aprender de los éxitos y de los fracasos, generando un estado emocional favorable al cambio, y una sensación de futuro que, en parte, puede estar bajo nuestro control y al cual nos podemos anticipar e ir preparando.
- d) Este trabajo colaborativo se enfocaba, también, a transitar hacia un nuevo paradigma organizativo verde, orientado al empoderamiento, a la generación o reforzamiento de valores culturales, a crear comunidad; un paradigma propio de las organizaciones ágiles (Laloux, 2016).
- e) Imaginar el futuro, haciendo valer los aprendizajes del pasado. El objetivo era promover la generación de ideas sobre cómo queremos poner en práctica nuestro modelo y en qué queremos enfocarnos, recordando que algunos de los cambios que promueve el MAD no son nuevos, sino que se está trabajando desde hace unos cuántos años.
- f) Finalmente, y no menos importante, se pretendía también introducir lenguaje y conceptos propios de la cultura de la innovación, y de metodologías alineadas con la implementación del MAD y la actual manera de la Escuela de concebir el aprendizaje y el desarrollo.

5.3. Aprendizajes del proceso de cocreación de la implementación del MAD

Como organización consideramos que compartir los aprendizajes es la clave para que se puedan aprovechar: reconducir aquello que nos ha resultado difícil en la Escuela o, de lo contrario, optimizar aquello que nos ha funcionado. Se entiende que esperar a que el proyecto acabe o a la redacción de un informe final es un error. Por este motivo, se ha considerado relevante compartir los aprendizajes que se extraen, ya que puede ayudar al lector que desee elaborar un proceso de diseño colaborativo similar para su plan de implementación de su modelo de aprendizaje y desarrollo, a anticipar escenarios.

La valoración que se plantea no es en clave de «lecciones aprendidas» porque todavía no las hemos extraído, se están valorando mientras «se hace el camino» (Martínez-Simón, 2024b). Como resultado de la valoración del proceso de trabajo llevada a cabo conjuntamente entre el equipo del Citilab, la dirección de la Escuela, la Subdirección de Investigación, Innovación y Desarrollo y el Área de Modelo de Aprendizaje y Gestión del Conocimiento, el análisis de las encuestas finales de los profesionales participantes en el reto de cocreación, y también la vivencia de la implementación de la metodología, se extraen los siguientes aprendizajes:

- Trabajar previamente, con visión. La propuesta de retos iniciales tiene que ser trabajada previamente por la institución. Conviene concretar la visión organizativa y definir con claridad los retos. En nuestro caso, esto ha requerido unas dinámicas de trabajo previas de la Escuela para definir los objetivos, hacerlos operativos y que se alinearan con el MAD.
- Si se decide trabajar con esta metodología, es necesario saber que se deberá haber elaborado esta «cocina previa de los retos». A la vez, es conveniente asumir las derivadas que tendrá el uso de la metodología, puesto que permite a los participantes escoger los retos que querrán trabajar. Esto permite enriquecer los retos de la dirección con los retos y subretos que identifican los diversos participantes. De este modo, se garantiza que las problemáticas sean reales y vivenciales, y los participantes las sienten propias.
- Alineación estratégica. La metodología está al servicio de los objetivos que lograr. Por lo tanto, si optamos por esta metodología, un factor clave a tener en cuenta es que conviene reservar tiempo para la planificación y para la alineación de los objetivos de las sesiones con los retos a lograr, y para que la consultoría que la implementará los tenga definidos y claros, y los interiorice.
- Se debe hacer esto antes y durante el proceso, puesto que los objetivos son de la organización y la entidad que implementa la metodología los tiene que tener presentes y actualizados en todo momento.
- Sintonía entre el paradigma organizativo y la metodología. Un reto complejo como el que hemos abordado requiere abrir el pensamiento, conectar con el entorno. Conviene analizar si la organización está preparada para asumir la metodología. Se aconseja analizar si el paradigma organizativo es el propio de una organización naranja, verde o azul verde (teal) (Laloux, 2016), al tratarse de paradigmas más proclives a integrarla. Todo ello con el objetivo de valorar si podrá ser asumida por la institución y sus miembros sin muchas distorsiones.
- Considerar a las personas: decidir con quién se cuenta, pero tener en cuenta a todo el mundo. En esta metodología el pensamiento se amplía, si se analiza de forma colaborativa, desde la perspectiva de los varios actores implicados. En nuestro caso, había que abrirnos y conseguir la representatividad de los colectivos destinatarios ya descritos anteriormente. Pero decidimos, de momento, solo trabajar con los profesionales del ámbito del aprendizaje y desarrollo.
- Si queremos que la implementación sea transformadora, es evidente que habrá que abrir la implementación a otros agentes clave (docentes, profesionales, alumnado, ciudadanía en general, otras administraciones, ámbito académico). Por lo tanto, durante la aplicación de la metodología, a pesar de que hayamos decidido que no participen todos, tendrán que estar presentes y la comunicación también tendrá que tenerlos en cuenta.
- Facilitar la participación. Conviene encontrar un equilibrio entre la exigencia de la actividad y cómo esta convivirá con la actividad cotidiana de los profesionales. Por lo tanto, se aconseja elegir bien el momento del año en que se lleva a cabo, teniendo en consideración los ciclos de trabajo del colectivo y la cantidad de sesiones destinadas a la actividad, así como su distribución temporal. La metodología de las 3H es exigente para las personas participantes. En nuestro caso, valoramos aplicarla de manera espaciada en el tiempo, previniendo que así interferiríamos menos en la actividad de los profesionales y, ahora, visto con perspectiva, valoramos que quizás habría estado mejor concentrar la actividad en jornadas enteras. Conviene valorar que los participantes pueden sentir que dejan de lado el trabajo y las responsabilidades, cosa que puede acontecer una fuente de estrés y, por lo tanto, ser contraproducente en la adherencia al proceso de cambio.
- Así mismo, se aconseja salir del espacio de trabajo habitual, puesto que fomenta la creatividad, la concentración y la colaboración.
- Velar por el proceso, saber escuchar para evaluar y reajustar. Otro aspecto relevante ha sido la inversión de energía y tiempo que requirió la metodología y que no habíamos dimensionado inicialmente suficientemente bien. El proceso de trabajo funciona si se vela por el proceso, si durante y después de cada sesión se hace escucha activa y se busca la retroacción necesaria para reajustar la metodología. Esto ha comportado la necesidad de abrir canales de comunicación no previstos inicialmente, convocar reuniones con la consultoría –teníamos que ser compañeros de proyecto– y establecer alianzas y estrategias para reforzar el proceso.
- El impulso del cambio. La experiencia nos ha llevado a valorar que conviene anticipar adecuadamente los elementos humanos y organizativos que moverá la aplicación de la metodología o, como mínimo, saberlos ver y escuchar durante el proceso de implementación, para minimizar resistencias

y facilitar la transición. En este proceso, conviene gestionar varios aspectos tanto en el ámbito individual como organizativo.

- En el ámbito individual, si se escoge esta metodología habrá que anticipar las eventuales disonancias que se pueden producir en las personas participantes –puesto que es una metodología poco empleada en la Administración, nos hace salir de la zona de confort– y habrá que velar para que los estados de ánimo que se generan no se alejen del objetivo y las mentalidades se vayan alineando con el proceso de transformación. Igualmente, tendremos que estar preparados para gestionar las reacciones ante la aplicación de la metodología. Conviene asumir que habrá profesionales que se comprometerán con el cambio y rápidamente subirán *al tren del cambio*, otros que valorarán hacerlo más tarde y otros que serán resistentes al cambio o detractores de la innovación.
- A nivel organizativo, habrá que velar para que las prácticas organizativas transiten hacia el cambio (ni que sea progresivamente) y estén en consonancia y sean coherentes con lo que transmite la metodología. En caso de que el discurso se aleje demasiado de la realidad, correremos el riesgo de participar en una experiencia muy interesante, pero que no provoca impacto sino que, al contrario, genera desafección o incluso descrédito hacia el proceso de cambio que se comienza o se intenta impulsar. Esto quiere decir que los pequeños cambios que se vayan haciendo deberán ser comunicados muy bien para que los participantes vean que estamos haciendo una transición y recorriendo el camino hacia el cambio. Es evidente que en el proceso de cambio los pasos no siempre irán a la misma velocidad, puesto que no siempre es fácil avanzar.
- La narrativa (storytelling): aquello que no se comunica, no existe. Dentro de las tareas de las personas de la organización que conformarán el equipo junto con la consultoría que aplica la metodología, adquiere un gran valor la comunicación: cómo vayamos explicando el proceso de trabajo, cómo creamos relato, y también cuál será el canal. La realidad se construye también mientras se explica. En nuestro caso, éste fue un aspecto que, en caso de haberse anticipado y planificado, se podría haber optimizado. Conviene diseñar qué queremos explicar, a quién y en qué momentos clave del proceso. Hay que ser conscientes que hacerlo impacta directamente en la transición hacia el cambio.
- Visión de futuro: equilibrio y tensión entre la continuidad y el cambio. Mirar hacia el futuro comporta asumir que habrá que mantener un equilibrio entre el cómo lo estamos haciendo y cómo lo queremos hacer.

El resultado de este proceso de generación de ideas es la semilla de la cual crece el plan de actuación para la implementación del MAD que se presenta en el siguiente apartado.

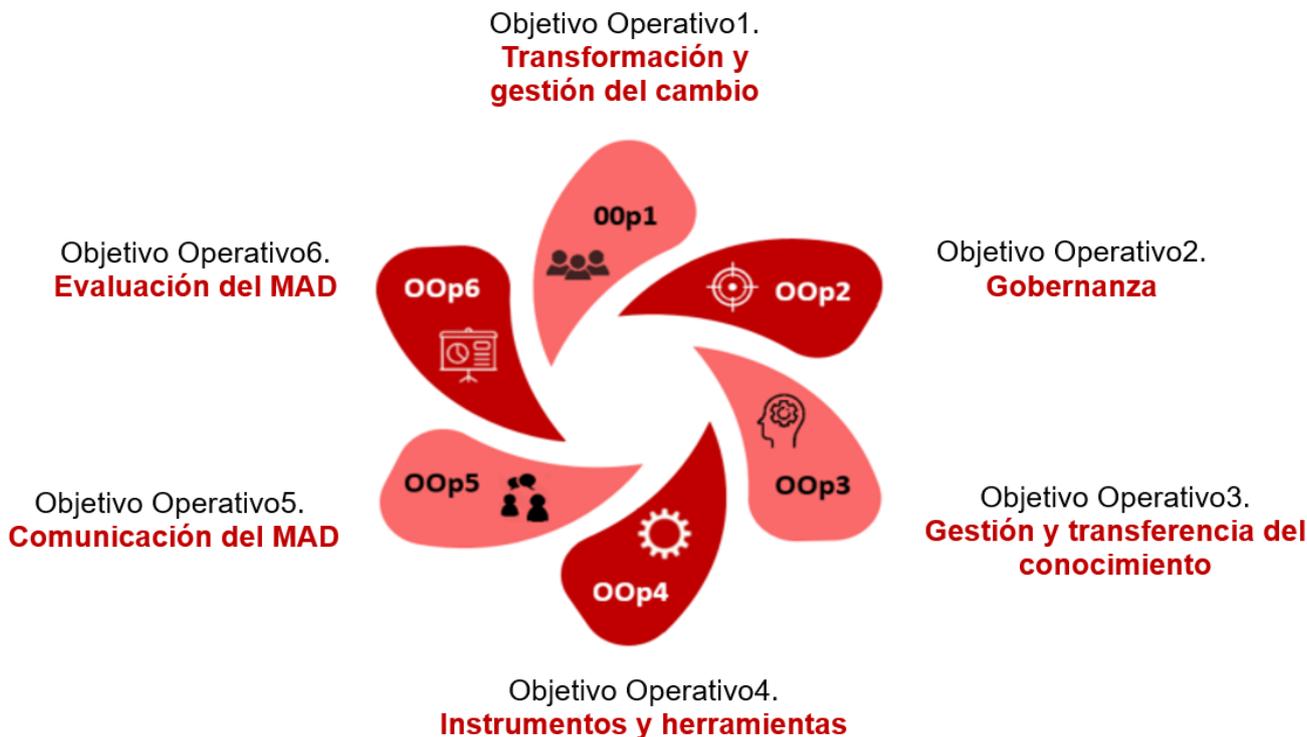
6. EL MAD DE LA EAPC EN ACCIÓN. PLAN DE ACTUACIONES PARA IMPLEMENTAR EL MODELO

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que en el proceso de trabajo al servicio del proceso de transformación de la Escola, más que nunca, había que pensar el cómo conjuntamente, se tenía que alinear con los objetivos, es decir, «el cómo importaba». Una vez se definieron los retos de manera colaborativa y se analizaron conjuntamente con los que se habían detectado desde el Área del Modelo de Aprendizaje y Gestión del Conocimiento y la dirección de la Escola, era el momento de avanzar hacia la elaboración de un plan de actuaciones para implementar el MAD. El plan se dirige a los profesionales que se dedican al ámbito del aprendizaje y el desarrollo, y también a la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana, que incluye la Generalitat de Cataluña, su sector público y la Administración local.

El plan de actuaciones para implementar el MAD se articula alrededor de seis objetivos operativos, a partir de los cuales se vertebran un total de 44 actuaciones que está previsto desarrollar entre los años 2024, 2025 y 2026. Se trata de actuaciones clave, jerarquizadas y seleccionadas según su relevancia e impacto. Los seis bloques de objetivos operativos «aterrizan el MAD de la EAPC» y son los bloques en que los profesionales tendrán que trabajar para lograr en su día a día, en sus puestos de trabajo, para así ir provocando la transformación.

Las actuaciones posibilitarán la implicación de los profesionales mediante su participación en equipos motores, en procesos de trabajo o en procesos informativos con debates; el proceso de trabajo les permitirá «tocar el MAD de más cerca» y aprender a ver y entender qué comportará para ellos o qué representará en el desarrollo de sus funciones.

FIGURA 1. LOS SEIS OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PLAN DE ACTUACIONES PARA IMPLEMENTAR EL MAD



Fuente: Área de Modelo de Aprendizaje y Gestión del Conocimiento, EAPC, elaboración propia.

A continuación, se presenta un esquema ilustrativo de los ejes y las actuaciones que se trabajarán bajo cada objetivo operativo del Plan. El Plan, con sus 44 actuaciones, se halla publicado y disponible para que el lector pueda analizar con detalle las actuaciones y valorar sus temáticas, viabilidad y transferibilidad de cada una de ellas a otros contextos de trabajo del ámbito.

TABLA 6. RELACIÓN DE LOS OBJETIVOS OPERATIVOS, EJES Y ALGUNAS ACTUACIONES DESTACADAS DEL PLAN DE ACTUACIONES DEL MAD

 Objetivo operativo 1. Transformación y gestión del cambio	
Eje 1 Profesionales del ámbito del aprendizaje, el desarrollo, la investigación, a gestión y la transferencia del conocimiento	Actuaciones destacadas Definir el ámbito de conocimiento o marco competencial propio: misión, funciones, competencias, plan de transformación a rol tecnopedagógico. Definir el perfil de competencias profesionales del docente de la EAPC. Elaborar un plan de aprendizaje, actualización y empoderamiento del perfil docente y otras figuras vinculadas al desarrollo de actividades de aprendizaje o de acompañamiento.
Eje 2 Docentes y figuras vinculadas al aprendizaje y el desarrollo	
Eje 3 Tránsito en el cambio de rol, poniendo en marcha metodologías colaborativas e implementando nuevos métodos de aprendizaje	



Objetivo operativo 2. Gobernanza

		Actuaciones destacadas
Eje 1 Sistematización, homogeneización y lenguaje común		<p>Elaborar un glosario terminológico propio que alinee remuneración, certificación, acreditación según la normativa propia del ámbito.</p> <p>Acreditación de docentes y sistemas de acreditación de terceros.</p> <p>Identificar las mejoras a introducir en pliegos contractuales, en convenios de colaboración, en convocatorias de ayudas y subvenciones.</p>
Eje 2 Certificación y acreditación		
Eje 3 Potenciación del análisis de datos orientado a la toma de decisiones estratégicas		
Eje 4 Redefinición de circuitos y dinámicas internas de trabajo		
Eje 5 Documentos normativos o de base jurídica		



Objetivo operativo 3. Gestión y transferencia del conocimiento

		Actuaciones destacadas
Eje 1 Central de recursos de aprendizaje		<p>Crear un centro de recursos de aprendizaje, conectado con el repositorio de la EAPC.</p> <p>Identificar redes de personas expertas por ámbitos de conocimiento, disciplinas y perfiles especializados.</p> <p>Elaborar mapas de conocimiento crítico.</p>
Eje 2 Red y sinergias del talento y el conocimiento experto		
Eje 3 Acogida y desvinculación		



Objetivo operativo 4. Instrumentos y herramientas

		Actuaciones destacadas
Eje 1 Arquitectura del MAD		<p>Rediseñar e implementar la detección de necesidades de aprendizaje.</p> <p>Catalogar e inventariar las herramientas tecnopedagógicas que tenemos contractadas y hacer una gobernanza: fichas técnicas, usabilidad</p> <p>Diseñar instrumentos para identificar necesidades organizativas y necesidades de aprendizaje en clave prospectiva. Laboratorios de testeo de nuevas metodologías.</p>
Eje 2 Detección de necesidades de aprendizaje. Diseño instruccional. Encuestas de evaluación		
Eje 3 Sistema integral de evaluación		
Eje 4 Recursos metodológicos y de aprendizaje		
Eje 5 Centralita de herramientas tecnológicas y gestión del conocimiento para empoderarnos en su uso		
Eje 6 Herramientas de estrategia prospectiva		



Objetivo operativo 5. Comunicación del MAD, difusión y redes de relaciones del Ecosistema

	Actuaciones destacadas
<p>Eje 1 Difusión y comunicación</p>	<p>Crear un espacio en el web propio.</p>
<p>Eje 2 Pedagogía y aprendibilidad en la intranet</p>	<p>Crear un espacio de aprendizaje con distintas píldoras de aprendizaje: diseño instruccional en clave MAD, casos de usos, recursos auto formativos accesibles</p>
<p>Eje 3 Red de relaciones del ecosistema</p>	<p>Identificar, activar e impulsar una red de embajadores del MAD.</p>



Objetivo operativo 6. Evaluación del MAD

	Actuaciones destacadas
<p>Eje 1 Evaluación interna</p>	<p>Elaborar evaluación continua del Plan y su implementación.</p>
<p>Eje 2 Evaluación EAPC: entorno de aplicación</p>	<p>Analizar el grado de implementación interna mediante cambios en las tareas y procesos.</p>
<p>Eje 3 Evaluación EAPC: entorno, ciudadanía, empresa y tercer sector</p>	<p>Elaborar encuestas de evaluación orientadas a medir los impactos en los destinatarios directos e indirectos del Plan.</p>

Fuente: elaboración propia.

En junio de 2024 se presentó el plan con algunas actuaciones en marcha (el glosario terminológico, por ejemplo) y algunas finalizadas (la comunicación del MAD en un espacio web propio), con el objetivo estratégico de evidenciar que está en movimiento y en funcionamiento. Porque la transformación ya ha empezado.

No obstante, a posteriori de su publicación, se ha valorado necesario trabajar en la inclusión de métricas claras para evaluar el impacto del modelo en términos de resultados observables, como mejoras en la gestión del conocimiento o en el desempeño de los servidores públicos. Se considera que Incorporar indicadores de resultado para medir la implementación del MAD sería una mejora que aportaría mucho valor, y por este motivo estamos trabajando en ello.

7. CONCLUSIONES

El actual contexto organizativo, con retos cada vez más complejos, provoca cambios en el día a día de los profesionales que trabajan en la Administración y en el desarrollo de sus funciones. Ante problemas nuevos, las respuestas tradicionales y convencionales no siempre contribuyen a dar respuesta, por lo que ahora, con más ahínco y convencimiento que nunca, hay que valorar la aportación de las personas de la organización y acompañarlas en este proceso de adaptación.

En este sentido, las instituciones que nos dedicamos al aprendizaje y el desarrollo de los servidores públicos tenemos que estar atentos y escuchar las necesidades de los mismos. Ahora, más que nunca, tenemos que estar en vanguardia de las nuevas metodologías y tipologías de aprendizaje, orientadas a la transformación de los equipos profesionales para dar respuesta a los nuevos retos.

Con este propósito, desde la EAPC se ha elaborado un Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) que también incorpora la gestión del conocimiento. Modelo pedagógico alrededor del cual se vertebra esta institución educativa, ya que detalla cómo entiende su misión y cómo quiere llevarla a cabo. El modelo, pues,

contribuye a que los profesionales de este ámbito profesional se repiensen, ordenen, compartan lenguaje y se alineen en cuanto a visión y propósito. El MAD representa una nueva forma de acompañar y asesorar a los servidores públicos mediante un cambio de paradigma, colaborativo y sistémico, que orienta el pensamiento hacia escenarios de implementación, impacto y futuro. En este sentido, Peter Senge (2006) en su obra sobre la quinta disciplina ya reflexiona sobre la visión sistémica como la clave para entender los problemas complejos en las organizaciones.

¿Qué provoca el modelo?: a) que reenseñemos los formatos haciéndolos más abiertos y flexibles, potenciando el aprendizaje autónomo; b) que diseñemos itinerarios de aprendizaje individualizados para los profesionales públicos, dirigidos a la mejora de las competencias vinculadas al perfil profesional y el ámbito competencial de la persona; c) conecta el aprendizaje experto para generar conocimiento colaborativo, y d) se potencia la interrelación entre la investigación, la innovación y la transferencia.

No obstante, el modelo corría el riesgo de quedar como un artefacto teórico, no implementable, por lo que las energías de la Escola en el último año se han invertido en diseñar e iniciar el plan de actuaciones para la implementación del MAD.

Este proceso se ha elaborado de manera colaborativa, haciendo aflorar la experiencia, las *horas de vuelo* de los profesionales, haciendo que emerjan las nuevas ideas y visiones, mediante un reto de cocreación. Conviene tener en cuenta que las acciones se han llevado a cabo en un ecosistema, el del aprendizaje y el desarrollo a la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público, no configurado todavía en el sentido que los profesionales procedentes de la Escuela, así como de todo el ámbito de formación de profesionales de la Generalitat de Cataluña, no nos habíamos reunido nunca presencialmente para trabajar en un propósito compartido.

En este contexto se valoró que el diseño de la implementación del nuevo Modelo de Aprendizaje y Desarrollo se convertía en un reto de innovación para la Escuela. El cambio que se impulsa es estructural y hacía falta, en consecuencia, dar todo el apoyo y acompañamiento a los profesionales que tendrán que adoptar esta nueva manera de hacer (y de ser) para que el cambio no solo tenga lugar, sino que se consolide y, eventualmente, sea capaz de autoevaluarse para hacerse sostenible.

El plan orienta la organización hacia una cultura colaborativa, fomentando nuevas formas de trabajo transversales y la gestión del conocimiento, acompaña a los profesionales y a la organización en este proceso de cambio; del hecho de acompañar mejor a los profesionales hay múltiples derivadas, de entre las cuales destaca el hecho de poner en valor el talento de las personas, contribuir a su bienestar y, evidentemente, mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y ayudar la organización a prepararse mejor hacia su futuro.

No obstante, del proceso de concreción del MAD en un plan de actuaciones para su implementación se puede realizar un análisis crítico del modelo que revela mejoras aún necesarias. En este sentido, se podrá valorar el éxito del modelo según su impacto, y este es solo medible si disponemos de un sistema de evaluación robusto, basado en métricas e indicadores. Así mismo, es necesario alinear el MAD con un modelo de calidad orientado a la sostenibilidad de los cambios y a la mejora continua del sistema. Y, finalmente, se valora indispensable afrontar la gobernanza del ámbito, con el objetivo de fundamentar las decisiones en datos y orientar la estrategia y políticas hacia el impacto.

Se considera que compartir la experiencia de la Escuela y describir la estrategia y los retos que esta institución tiene puede contribuir que otras organizaciones, especialmente en el contexto de la Administración y su sector público –que estén valorando como proceder en retos de complejidades y características similares al que estamos describiendo–, puedan disponer de más información de su uso en la Administración y, por lo tanto, valorar con más criterio el uso de las metodologías de cocreación.

Todo es bastante reciente y será entre finales de 2024, 2025 y 2026 cuando seguiremos evaluando los resultados de la implementación y, principalmente, los cambios que ha provocado la aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso Andreano, J. L. (2020). Desarrollo de ecosistemas de aprendizaje organizacional como respuesta a las necesidades estratégicas de la empresa. Factores clave en el caso Eroski S. Coop. En J. Gairín Sallán, C. I. Suárez y A. Díaz-Vicario (coords.), *La nueva gestión del conocimiento* (p. 538). Universitat Autònoma de Barcelona y Equip de Desenvolupament Organitzacional (EDO).

- Argilés Marín, J. M. (coord.), Pastor Sainz-Pardo, I., Pérez Dios, P., Sánchez de Ron, M. A., Abad Andújar, I. y Adiego Samper, C. (2023). *Hacia el aprendizaje más allá de la formación: una década de transformaciones en el Instituto Nacional de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Beer, M., Finnström, M. y Schrader, D. (2016). Why leadership training fails - And what to do about it. *Harvard Business Review*, (october), 50-57. <https://hbr.org/2016/10/why-leadership-training-fails-and-what-to-do-about-it>
- Billett, S. (2020). *Learning in the workplace: Strategies for effective practice*. Routledge.
- Castañeda Zapata, D. I. (2023). Condiciones facilitadoras para el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento [ponencia]. En J. Gairín Sallán y S. López-Crespo (eds.), *Aprendizaje e inteligencia colectiva en las organizaciones después de la pandemia*. La Ley Soluciones Legales, S.A.
- Cerón Riera, M., Cerdà Llongueras, M., Clavaguera Viñals, T. y Martínez-Simón, S. (2022). *Guia per al disseny i gestió dels projectes de canvi amb valors en l'àmbit de l'execució penal (PROVA)*. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE). <https://hdl.handle.net/20.500.14226/1697>
- Cortés, O. y Catalá, R. (2020) *Talento público para una Administración tras el corona shock. Propuestas para una reforma ineludible*. ESADE. <https://www.esade.edu/faculty-research/es/esadegov/publication/talento-publico-para-una-administracion-tras-el-corona-shock>
- Edmondson, A. C. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. Wiley.
- Feijóo Rey, M. J. (dir.), Amenós Álamo, J., Marín Dios, S., Martínez Quirante, R., Pérez Pérez, J. y Salvador Serna, M. (2010). *El rol del directiu públic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC). https://eapc.gencat.cat/cal/details/Article/01_mfijoo_rol
- Gairín Sallán, J. y Rodríguez-Gómez, D. (2014). *Estudi sobre aprenentatge organitzatiu i aprenentatge informal a l'Administració Pública*. Universitat Autònoma de Barcelona y Equip de Desenvolupament Organitzacional (EDO). https://accelera.uab.cat/documents_edo/pdf/informe_DLOQ_EAPC_vd_060614.pdf
- Gairín Sallán, J. y Rodríguez-Gómez, D. (2015). La realidad del aprendizaje organizativo en la Administración pública catalana. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (8), 8-23. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=8&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Gairín Sallán, J. y Rodríguez-Gómez, D. (2020). *Aprendizaje organizativo e informal en los centros educativos*. Ediciones Pirámide.
- Hart, J. (2015). *Modern Workplace Learning: A Resource Book for L&D*. Centre for Learning and Performance Technologies.
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*. Pallgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Illeris, K. (2018). *Contemporary Theories of Learning. Learning Theorists... In Their Own Words*. Routledge.
- Jarche, H. (2012). Work is learning and learning is the work [entrada de blog]. *Work is learning. Learning is the work*. <https://jarche.com/2012/06/work-is-learning-and-learning-is-the-work/>
- Jarche, H. (2017). Connecting work, learning and life [entrada de blog]. *Work is learning. Learning is the work*. <http://jarche.com/2017/12/connecting-work-learning-and-life/>
- Jiménez Asensio, R. (2010). La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma? *Revista Vasca de Administración Pública*, (87-88), 637-688. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.87.88.2010.20>
- Laloux, F. (2016). *Reinventar las organizaciones*. Arpa Editores.
- Lama García, F. J. (2016). *Formación orientada a la transferencia. Elementos de intervención en la formación para el incremento de la transferencia del aprendizaje*. INAP.
- Li, J., Brake, G., Champion, A., Fuller, T., Gabel, S. y Hatcher-Busch, L. (2009). Workplace learning: the roles of knowledge accessibility and management. *Journal of Workplace Learning*, 21(4), 347-364. <https://doi.org/10.1108/13665620910954238>
- Marsick, V. J. (2006). Informal strategic learning in the workplace. In J. N. Streumer (ed.), *Work-related learning* (pp. 51-69). Springer.
- Marsick, V. J. y Watkins, K. E. (2015). *Informal and incidental learning in the workplace*. Routledge.
- Martínez Aldanondo, J., Dalmau Ibáñez, O., Alonso Andreano, J. L., Martínez Marín, J. y Carbonell, J. (2020). *Manifiesto por una nueva cultura de aprendizaje*. <http://www.culturaprendizaje.org/>
- Martínez Marín, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos*. UOC.
- Martínez Marín, J. (2019). Peligros, oportunidades y 3 condiciones de éxito para la gestión del conocimiento en la AAPP. *Trabajo y Aprendizaje Colaborativo. Reflexiones y recursos en formación y aprendizaje*. <https://jesusmartinezmartin.org/2019/05/24/peligros-opportunidades-y-3-condiciones-de-exito-para-la-gestion-del-conocimiento-en-la-aapp/>
- Martínez Marín, J. (2020). Tendencias en formación y aprendizaje en la Administración pública tras la pandemia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 64-79. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.04>
- Martínez-Simón, S. (2023). Som una organització que aprèn? Parlem de la gestió del coneixement i de la manera com la posem en pràctica a l'Administració. *EAPC blog*. <https://eapc.blog.gencat.cat/2023/06/20/som-una-organitzacio->

que-apren-parlem-de-la-gestio-del-coneixement-i-de-la-manera-com-la-posem-en-practica-a-ladministracio-silvia-martinez-simon/

- Martínez-Simón, S. (2024a). La cocreació de la implementació del Model d'Aprenentatge i Desenvolupament de l'EAPC. Una estratègia que traça futur (I). *EAPC blog*. <https://eapc.blog.gencat.cat/2024/01/31/la-cocreacio-de-la-implementacio-del-model-daprenentatge-i-desenvolupament-de-leapc-una-estrategia-que-traca-futur-i-silvia-martinez-simon/>
- Martínez-Simón, S. (2024b). La cocreació de la implementació del Model d'Aprenentatge i Desenvolupament de l'EAPC. Aprenentatges transformadors (II). *EAPC blog*. <https://eapc.blog.gencat.cat/2024/01/31/la-cocreacio-de-la-implementacio-del-model-daprenentatge-i-desenvolupament-de-leapc-aprenentatges-transformadors-ii-silvia-martinez-simon/>
- Matthews, P. (1999). Workplace learning: developing an holistic model. *The Learning Organization*, 6(1), 18-29. <https://doi.org/10.1108/09696479910255684>
- Mergel, I., Edelman, N. y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Murillo-Pedrosa, L. (2023). *El aprendizaje en el puesto de trabajo. Su concreción en el Departamento de Justicia y en los Servicios Sociales de Cataluña* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://hdl.handle.net/10803/690251>
- Murillo-Pedrosa, L. y Gairín Sallán, J. (2020). El aprendizaje en el puesto de trabajo. Estudio comparativo del Departamento de Justicia y los Servicios Sociales de Cataluña. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 80-95. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.05>
- Peña-Lopez, I. (2023). El nou model d'aprenentatge i desenvolupament de l'EAPC (II): impuls i implementació del model. *EAPC blog*. <https://eapc.blog.gencat.cat/2023/09/28/el-nou-model-daprenentatge-i-desenvolupament-de-leapc-ii-impuls-i-implementacio-del-model-ismael-pena-lopez/>
- Peña-López, I. (dir.), Dalmau, O., Herrero, O. y Roderer, A. (2023). *El Model d'Aprenentatge i Desenvolupament (MAD)*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. <https://eapc.gencat.cat/ca/lescola/model-daprenentatge-i-desenvolupament/index.html>
- Peñalver, A. (2022). De un entorno VUCA a un entorno BANI para dar sentido a este mundo de transformación constante. *Capital Humano, Revista para la Integración y Desarrollo de los Recursos Humanos*, (376).
- Rodríguez-Gómez, D. (2020). Impulsar el desarrollo y el aprendizaje organizativo a partir del aprendizaje informal. En J. Gairín Sallán y D. Rodríguez-Gómez (coords.), *Aprendizaje organizativo e informal en los centros educativos* (pp. 37-52) [colección: Pedagogía y Didáctica]. Ediciones Pirámide.
- Sánchez-Casals, L. (2023). Metodologia 3H: activació d'ecosistemes d'innovació oberta entorn a reptes. *Fundació pel Foment de la Societat del Coneixement (CITILAB)*. <https://coneixements.citilab.eu/item/metodologia-3h-activacio-decosistemes-dinnovacio-oberta-entorn-a-reptes/>
- Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Doubleday.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica: aprendizaje, significado e identidad*. Editorial Paidós.



El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia

The new skills for civil servants. From ethical duties to critical factors for effectiveness

Cabrera-Domínguez, José María
Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria (España – Spain)
pepecabrera64@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho y grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública. Máster en Gestión Pública (U. Raimon Llull-ESADE) y curso superior en Dirección Pública Local y en Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local (ambos por INAP). Ha ocupado puestos directivos en el Gobierno de Canarias, en los cabildos de Gran Canaria y El Hierro y en los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Telde.

RESUMEN

Objetivos: el objetivo de este trabajo es verificar que las sucesivas tentativas de reforma administrativa no alteran los deberes tradicionales, lo que no es incorrecto, pero parece insuficiente para alcanzar la eficacia que demanda el entorno actual. Para obtener esa eficacia, hay que orientarse a algunas llamadas habilidades blandas: el liderazgo, la comunicación, la negociación y la innovación. Ese resultado de eficacia debe girar sobre las competencias de la persona, poniendo el acento en los tres subsistemas más importantes: la selección, la formación y la dirección pública profesional, es decir, el liderazgo interno.

Metodología: para llegar a esa conclusión, el enfoque de este trabajo es la recopilación de opiniones doctrinales que indican las carencias del modelo actual y que orientan el objetivo central de la renovación hacia las competencias de la persona que ocupa el empleo público, en especial, las indicadas previamente. **Resultados:** el trabajo limita su opinión, en forma de resultados, a la definición de criticidad de tres elementos en el resultado final: la selección, la formación y el liderazgo interno (a través de la dirección pública profesional). **Conclusiones:** las conclusiones reclaman agregar nuevas habilidades para el empleo público del siglo XXI, sin perder su componente tradicional (sistema de valores públicos). En un contexto de gobernanza, determinados subsistemas del empleo público (selección, formación y dirección pública profesional) deben ser los protagonistas esenciales de las reformas del empleo público.

PALABRAS CLAVE

Reforma administrativa; selección; liderazgo; dirección pública.

ABSTRACT

Objectives: The objective of this study is to verify that successive attempts at administrative reform do not alter traditional duties, which is not incorrect but seems insufficient to achieve the effectiveness demanded by the current environment. To attain this effectiveness, a focus on certain so-called soft skills is necessary: leadership, communication, negotiation, and innovation. This desired effectiveness should revolve around individual competencies, emphasizing three key subsystems: recruitment, training, and professional

public management, i.e., internal leadership. **Methodology:** To reach this conclusion, the approach of this study involves collecting doctrinal opinions that highlight the shortcomings of the current model and guide the central objective of renewal toward the competencies of public sector employees, particularly the ones previously mentioned. **Results:** The study limits its opinions, presented as results, to defining the criticality of three elements in the final outcome: recruitment, training, and internal leadership (through professional public management). **Conclusions:** The conclusions call for the addition of new skills for public employment in the 21st century, without losing its traditional component (public value system). In a governance context, certain public employment subsystems (recruitment, training, and professional public management) must be the essential protagonists of public employment reforms.

KEYWORDS

Administrative reform; selection; leadership; public management.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TRADICIONAL NÚCLEO DURO DEL EMPLEADO PÚBLICO. 3. EL RÉGIMEN DE HABILIDADES ¿EN UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN? 4. EL EMPLEADO PÚBLICO, PIEZA CLAVE DEL ENGRANAJE ADMINISTRATIVO. 5. OTRAS HABILIDADES MÁS ALLÁ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 6. UN NUEVO SISTEMA DE HABILIDADES PARA EL EMPLEO PÚBLICO. 7. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Este monográfico se centra en el empleo público español, con una visión tan amplia que debe agregar diferentes perspectivas. Este enfoque extenso no puede limitarse al derecho administrativo, sino que alcanza a la totalidad de la ciencia de la Administración.

Las reformas administrativas en España han adoptado enfoques diversos. Pero, ¿las reformas emprendidas han modificado los deberes tradicionales de las personas que pertenecen al empleo público? ¿Siguen vigentes esos deberes? ¿Hay subsistemas del empleo público susceptibles de una orientación diferente a la tradicional?

La selección, por ejemplo, puede verse necesitada de cambios en el entorno actual, si es que resulta diferente al del siglo xx, para el que fue diseñada. Desde un tradicional diseño memorístico, ¿podríamos introducir algún tipo de habilidad de las llamadas *blandas*?

Otras posibilidades de metamorfosis pueden radicar en la competencia necesaria para el desempeño del puesto de trabajo. Hasta ahora, la selección ha trasladado la obligación de formación al opositor y se supone que aterriza en su primer puesto de trabajo con la capacitación inicial suficiente para su desempeño. Posiblemente, un cambio de enfoque de este subsistema permitiría resolver disfunciones (gaps) entre lo necesario y lo que ofrece un sistema de acreditación de competencias muy tradicional, como son las oposiciones.

Este empleo público del siglo xxi, para ser eficaz, debe combinar los valores tradicionales con unas habilidades actualizadas. Esta obligación debe ser necesaria para conseguir la eficacia administrativa, que solo puede darse si se adapta al entorno dinámico del primer cuarto del siglo xxi. Este trabajo plantea la necesidad de repensar algunos subsistemas del empleo público para conseguir la alineación Gobierno-Administración-sociedad.

2. EL TRADICIONAL NÚCLEO DURO DEL EMPLEADO PÚBLICO

Los recursos humanos son la pieza clave en cualquier organización. Esta frase, enunciada tan mecánicamente como un salmo responsorial, se ha repetido tanto que ha producido el efecto de saturación y supera sobradamente el umbral de saciedad. De hecho, Cuenca (2010, pp. 33-34) explica que «la expresión Recursos Humanos es un “lavado de cara” para que la gente se sienta bien».

Pero tras diferentes, periódicas y consecutivas intentonas reformistas (con diferentes nombres: nueva gestión pública, modernización, gestión de la calidad, innovación abierta, Gobernanza, e-administración,

transformación digital), cada una con sus defensores¹ y detractores, el resultado de las reformas es cercano a la ineficacia absoluta.

Así lo explica Arenilla (en Sevilla *et al.*, 2010, p. 160) al afirmar que «los cambios organizativos suelen mostrar una voluntad política más o menos nominal de transformar la cultura administrativa existente, aunque no suelen aplicar una visión sistémica ni abordar de una manera integral todos los medios implicados en los procesos de reforma».

El mismo autor indica (*ibid.*, p. 7) que «la Administración se enfrenta al reto de lograr una mayor legitimidad institucional mal pertrechada».

Estas reformas, bajo una orientación gerencialista, en realidad no han sido eficaces, precisamente por la penuria economicista que orientó la mayoría de las reformas. A pesar del diluvio de propuestas sucesivas de cambio, el sistema de servucción pública no ha cambiado realmente en ninguno de sus elementos claves (el personal, el organizativo o el procedimental). Podemos transferir desde el siglo pasado a una persona que prestaba servicios para la Administración pública hasta el momento presente, sin que se observe obsolescencia alguna en sus competencias. De hecho, todavía es habitual encontrar una terminología anacrónica en muchos expedientes administrativos («despachando el trámite de audiencia conferido a esta parte», «cúmpleme evacuar el informe requerido», «adjunto tengo el honor de remitir», o el reiteradísimo «es lo que se tiene a bien informar, sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en derecho»).

Si nos atenemos a la normativa vigente, podemos referirnos a lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, cuya versión inicial data de 2007, sin que su texto refundido de 2015 haya supuesto cambio sustancial alguno en su contenido. Y no nos engañemos, esta ley estaba ya diseñada desde 2005, cuando finaliza sus trabajos la Comisión constituida por la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y el Proyecto de Ley 121/000031, publicado el 26 de julio de 2024 en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 31-1, muy similar, desarrollan esta norma básica en el ámbito estatal.

Sin embargo, se trata de congelar el tiempo porque se trata de una norma nacida realmente dos décadas atrás. En menos tiempo que eso, por ejemplo, la normativa de contratos públicos ha registrado dos leyes nuevas (2007 y 2017).

Podríamos pensar que el mundo no ha cambiado en esos veinte años, pero nos olvidaríamos de los cambios tecnológicos, sociales y políticos que sí se han producido. En un gráfico resumen, cuando se prepara el EBEP, el iPhone no existía (mucho menos el iPad), los movimientos de ultraderecha y ultraizquierda eran marginales en casi toda Europa y el teletrabajo² ni se planteaba. El mundo ha cambiado tan rápidamente que el entorno ha pasado a ser volátil, incierto, complejo y ambiguo (conocido por el acrónimo VUCA³ de sus siglas en lengua inglesa).

Es fácil conocer qué se espera de un empleado público. No se trata de adivinar el contenido técnico concreto de cada puesto, trabajo tan interminable como el de Sísifo. Conociendo sus obligaciones legales, podemos extraer un *mínimo común múltiplo* de lo que se espera de la actividad de una persona que pertenece al empleo público. Para ello, podemos comparar los deberes de esas personas enunciados en tres normas de similar alcance:

- Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero;
- Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, aunque veamos su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y
- el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, de 2024.

Para facilitar su análisis comparativo, se ha extractado el contenido principal de sus deberes en la siguiente tabla:

¹ Un resumen de estas tendencias la podemos encontrar en Criado (2016, pp. 30-37).

² Una actualizada visión de esta herramienta en Rastrollo (2022), que exige que contribuya a la «reforma y la modernización de la Administración».

³ Incluso ya se habla de que VUCA ya es un modelo obsoleto y pasa a ser BANI, es decir, otro acrónimo anglosajón que representa un modelo frágil, ansioso, no lineal e incomprensible.

TABLA 1. DIFERENCIA ENTRE LOS DEBERES ENUNCIADOS EN NORMAS DE 1964, 2007 Y 2024

LFCE	EBEP ⁴	PLFPAGE ⁵
<p>Artículo 76</p> <p>Los funcionarios vienen obligados a acatar los principios fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino, al fiel desempeño de la función o cargo, a colaborar lealmente con sus jefes y compañeros, cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa, en la que se hallen destinados.</p> <p>Artículo 77</p> <p>Los funcionarios deberán residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios.</p> <p>Artículo 78</p> <p>La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado será la que reglamentariamente se determine.</p> <p>Artículo 79</p> <p>Los funcionarios deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina, tratar con esmerada corrección al público y a los funcionarios subordinados y facilitar a éstos el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p>Artículo 80</p> <p>Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.</p> <p>Artículo 81</p> <ol style="list-style-type: none"> Los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo. La responsabilidad propia de los funcionarios no excluye la que pueda corresponder a otros grados jerárquicos. 	<p>Artículo 53. Principios éticos</p> <ol style="list-style-type: none"> Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización. 	<p>Artículo 88. Deberes</p> <ol style="list-style-type: none"> Las empleadas y empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas encomendadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución Española y del resto del ordenamiento jurídico, debiendo actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Las empleadas y los empleados públicos deberán participar en las actividades formativas que la Administración del Estado defina como obligatorias para el perfeccionamiento y actualización de sus competencias o para la adquisición de otras nuevas. El código de conducta del personal empleado público de la Administración del Estado está integrado por los principios éticos y de conducta regulados en los arts. 53 y 54 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como los principios del apartado anterior. Estos principios y obligaciones informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario y podrán ser tenidos en cuenta en la evaluación del desempeño. Se podrán aprobar códigos de conducta específicos que desarrollen principios de actuación y obligaciones para colectivos de personal empleado público, cuando por las peculiaridades del servicio que se presta a la ciudadanía se considere necesario.

(Cont.)

⁴ En su vigente texto refundido, que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

⁵ En su versión publicada el 24 de marzo de 2024 en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*.

LFCE	EBEP ⁴	PLFPAGE ⁵
<p>3. La responsabilidad civil y penal se hará efectiva en la forma que determina la Ley.</p>	<p>9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.</p> <p>10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.</p> <p>11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.</p> <p>12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.</p>	

Fuente: elaboración propia a partir de las publicaciones consolidadas en boletines oficiales.

Observamos que la diferencia temporal (ochenta años entre la primera y la última, casi coincidente con la propia esperanza de vida en España en 2020, según el Ministerio de Sanidad) no suponen una diferencia acusada en el contenido sustantivo de los deberes.

Con una técnica normativa diferente, la ley del pasado siglo pide (en cinco preceptos diferentes: del art. 76 al 81) el respeto al ordenamiento vigente y deberes relacionados con el entorno profesional (respeto, acatamiento de órdenes, y corrección) y con su conducta individual (decoro, sigilo, mejora y buena gestión).

Como curioso deber especial, que no se reitera en normas posteriores (y que parece derogarse formalmente en 2007), la ley de 1964 obligaba a residir en el término municipal donde radica la oficina donde se presta servicios. Este deber pasó a la historia como la disposición de menor cumplimiento del universo administrativo, ya que muchos funcionarios residen o han residido fuera del término municipal donde prestan servicios.

Todos los deberes principales de 1964 se reiteran en la norma de 2007, que los desglosa en solo tres preceptos: deberes (art. 52), principios éticos (art. 53) y de conducta (art. 54). Son los deberes «laborales y de servicio público», en definición de Cuenca (2018, p. 33).

Los principios éticos (que son los que hemos identificado en la norma de 1964 como de conducta individual) tienen un extenso despliegue (doce apartados) en el art. 53 de 2007. Este amplio desarrollo en un único artículo supone inaplicar claramente las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que en su apartado 30 recomienda que los artículos no tengan más de cuatro apartados.

Aparecen descritos deberes, como la imparcialidad (enunciado como neutralidad, abstención, interdicción del conflicto de intereses o de privilegios propio o del entorno, etc.), y se especifican más algunos, como la diligencia, cumplimiento de plazos, la triple «E» (economía, eficacia y eficiencia) y el respeto de los derechos fundamentales.

En cuanto a los principios de conducta, se repiten la diligencia en el desempeño (el siempre presente cumplimiento de la jornada y horario, y los nuevos de seguridad y salud laboral, atención en lengua oficial,

documentos, austeridad, etc.), el respeto, la mejora en la formación (enunciada como actualización) y propuestas de mejora.

En cuanto al proyecto de ley que analizamos, reproduce exactamente la totalidad de los derechos del Estatuto y se remite directamente a los principios éticos y de conducta de dicha norma. Esta actitud mimética indica la escasa capacidad innovadora en este aspecto (dos décadas después) de esta norma⁶, sin perjuicio de que tal proyecto sí que parece novedoso en otros aspectos muy importantes, como la regulación del personal directivo profesional (arts. 14 a 21) o la planificación de recursos humanos (arts. 22 a 29).

Como disposición de especial interés, los derechos previstos en los arts. 64 y 65 de la norma de 1964 fijan un nivel bidireccional que resulta destacado por ser la comunicación y la escucha activa unas herramientas importantísimas en el llamado «liderazgo distribuido» (Longo, 2008), ya que «el conocimiento especializado y la tecnología se difunden, se comparten y se transforman en productos y servicios de valor añadido gracias a las interacciones generadas».

Por un lado, una comunicación de sentido descendente, pues «los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente y, en especial, de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidad que les incumben». En 2007 se enuncia como derecho individual (art. 14.e), lo que reproduce el Proyecto de Ley (art. 86.h).

Sin embargo, la comunicación ascendente prevista en el art. 65 de la LFCE, que indica que «los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas», no se reproduce, ni en la norma de 2007 ni en el Proyecto de Ley.

En definitiva, de la redacción de los deberes de la persona empleada pública no se observan cambios relevantes en las normas de este siglo frente a la de 1964, salvo apreciaciones singularmente específicas (como la promoción del entorno cultural y medioambiental, en concordancia con la Agenda 2030, que exige la «satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»), como otras muy obvias (respeto a los derechos fundamentales, propios de un sistema constitucional, inexistente en 1964).

No resulta extraña esa inamovilidad, pues los valores públicos son poco mutables en su núcleo duro. Cuenca *et al.* (2018, p. 31) nos recuerdan que ya en 1961 García de Enterría «enfaticaba la necesidad de poner el foco en el manejo de los valores institucionales de las Administraciones públicas como medio para contrarrestar la inevitable tensión de estas organizaciones con los intereses individuales del personal funcionario».

En cuanto a la corrupción, algunos de los mejores especialistas españoles en su estudio, Villoria e Izquierdo (2016) explican que la reducción de la corrupción «es una variable esencial en la construcción de un servicio civil de carrera», lo que refuerza la necesidad de una infraestructura de valores.

En todo terreno de la gestión pública hay también implicada una perspectiva política que reclama la garantía de unos determinados valores cívicos en el empleo público, muy relacionados con su fundamento primordial (objetividad, transparencia y seguridad jurídica). En tal sentido, Jiménez Asensio (2023, p. 275) pide, releyendo la obra decimonónica de Pérez Galdós, «la construcción de un espacio político institucional» con más profesionalización y transparencia, reforzando la integridad y la ética en el ámbito público. Se trata de la «regeneración siempre pendiente a la que la política, la vieja y la nueva, siempre se opone» (id., p. 276). Para garantizar esos valores, Jiménez Asensio (2017) explica que había un camino rápido a través de leyes represivas, pero también había un camino lento, pero mucho más completo: a través de la construcción de marcos de integridad institucional (integrity framework, en nomenclatura importada de la OCDE).

Longo y Albareda (2015, p. 124) explican que «los valores pueden actuar como poderosos elementos cohesionadores de la energía colectiva y como mecanismo de alineación de las personas en torno a un propósito compartido». Este discurso de integridad también es desarrollado por Jiménez Asensio (2017, p. 23) cuando explica lo siguiente: «Un error muy común es vincular la política de integridad exclusivamente con el comportamiento o las conductas de la clase política o de los altos cargos y personal asimilado. Reducir la integridad a las políticas y a la zona alta de la Administración ha sido una idea sin duda condicionada por el contexto de corrupción y su focalización en el estrato político-directivo del sector público».

⁶ Podemos recordar algunas cuestiones que no estaban en el escenario en 2007, pero ya son imprescindibles en 2024: «compliance», «nudges», «whistleblowing», «integrity framework» y, ya utilizando nuestra lengua, el teletrabajo o las redes sociales.

El análisis del desarrollo de cada nación descubre una alta correlación con su capacidad institucional, ya que la burocracia no es buena por sí misma, sino que se legitima en función de sus resultados a favor de la ciudadanía y de su verdadera equidad.

Frente a ello, hay programas importados del sector privado que intentan prevenir la comisión de delitos. De esa manera, el *compliance* público promueve sistemas para garantizar el cumplimiento normativo en la gestión pública, no solo para prevenir la corrupción, sino también para mejorar la eficiencia administrativa y los comportamientos éticos.

3. EL RÉGIMEN DE HABILIDADES ¿EN UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN?

Se atribuye a Joaquín Costa esta frase: «La Administración, ¡qué selva oscura que está pidiendo el hacha!», y ejemplifica una secular necesidad de cambio en nuestra organización pública.

Sin embargo, ¿responde el modelo clásico de Administración al entorno actual? Cuando hablamos de entornos volátiles y no lineales, ¿estamos en un modelo clásico o «incomprensible»? (como dicen los teóricos del modelo BANI). ¿El modelo clásico de organización y recursos humanos responde a un entorno de 2024? ¿Es posible producir servicios públicos del futuro con la organización del pasado?

La Administración ya ha superado las barreras que supone el ejercicio de funciones clásicas de autoridad, con una tremenda expansión de su faceta prestadora. Ello supone una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios. Y la eficacia del sistema de prestación no está garantizada con la exclusiva actividad de los dos actores básicos (políticos y funcionarios) del esquema weberiano.

Sevilla (Sevilla *et al.*, 2010, p. 210) indica que «la gente tiene derecho a exigir a la Administración que le trate bien, que no obstaculice innecesariamente su vida y su trabajo y que le moleste lo menos posible» y añade «una de las cuestiones más llamativas de la Administración General del Estado es que sigue estructurada de forma vertical cuando los problemas que tiene que resolver son, cada vez más, de naturaleza transversal e, incluso, matricial». Este mismo autor, que se autodenomina con ingenioso humor (id. p. 207) «ministro de la cosa», reclama adaptarse al futuro mediante una Administración anticipatoria, en modelo de principal y agencia, y con geometría variable.

Por otra parte, la gestión pública actual en España sufre una ausencia de *accountability*, es decir, no se miden los resultados de gestión ni se imputa responsabilidad por los resultados a los profesionales públicos. Existe una tensión permanente entre rendición de cuentas y burocracia, lo que nos lleva a la situación actual, donde existe una democracia sin responsabilidad, es decir, «una especie de gobierno de expertos irresponsables, que no rinden cuentas salvo a su propia profesión» (Villoria e Izquierdo, 2016).

Arenilla (2003, p. 72) explica que el «nuevo pensamiento sobre la Administración pública conduce a la búsqueda de la eficacia de resultados y, claro es, estos hay que medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace». Otro destacado autor (Rivero Ortega, 2012, p. 13) refiere «una creciente percepción social negativa frente a la política, los niveles de corrupción y el rendimiento de las instituciones».

La estructura weberiana (políticos y funcionarios) no permite imputación de resultados porque los políticos observan exclusivamente una lógica de selección y cese propia del sistema electoral. Y el personal funcionario puede burlar responsabilidades sobre los objetivos bajo el escudo del principio de mérito. De esa manera, los dos actores fundamentales (Longo, 2004) de este escenario son los políticos (legitimados por las urnas) y los funcionarios (legitimados por el mérito).

Villoria y Del Pino (2009) explican que en el paradigma burocrático «la rutina era el símbolo del éxito organizativo y la máquina era el modelo de referencia mental sobre cómo tenía que funcionar una organización con personas». Esta tradición administrativa burocrática sostiene tanto una relación especial entre políticos y funcionarios como una carrera profesional de estos últimos, que actúa como protección del empleado público para mantener a los empleados públicos lejos de las disputas políticas y evitar el indeseable sistema de las cesantías (*spoils system*), tan criticado desde siglos atrás: «El mérito no cotizaba entonces: lo fundamental era, por tanto, buscar el favor o el atajo» (Jiménez Asensio, 2023, p. 126).

Pero el modelo burocrático entra en crisis a final del siglo pasado y, como indica Mendoza (en Longo, 2008, p. 38), actualmente «la cuestión de fondo que se dirime es cuál debe ser el rol del Estado en las sociedades democráticas de principios del siglo XXI y consecuentemente cuáles deben ser las capacidades institucionales y organizativas de las Administraciones Públicas». El mismo autor (id., p. 288) habla de «la conversión de los valores burocráticos en “buropatologías” cuando los sistemas político-administrativos

empiezan a sufrir disfunciones características de la aplicación de patrones burocráticos de conducta a entornos que demandan otro tipo de respuestas».

Como cambios del entorno actual (Losada *et al.*, 2017, p. 24), observamos una disminución de población, pero, sobre todo, una modificación de la pirámide poblacional, que tendrá una base menor frente a una mayor dimensión de las cohortes poblacionales que superan los sesenta años. Por otro lado, la innovación tecnológica tendrá carácter disruptivo (y no evolutivo, como en pasados siglos) en lo que será una segunda revolución industrial. Por eso mismo, mucho del empleo actual correrá riesgo de desaparición.

Finalmente, el tradicional reto público de combatir la pobreza extrema se transformará en un reto más complicado: mejorar la equidad y la igualdad de oportunidades. Esto requiere un cambio de modelo administrativo en las políticas públicas de carácter social.

Ante ello, Ramió (2024, p. 19) nos explica que «existe la sensación generalizada de que todo ha quedado anticuado a nivel organizativo: las estructuras, los procesos, la gestión de personal, incluso la tecnología». Indica Arenilla (2003) que «las crisis económicas han mostrado la dificultad o incapacidad de muchos Gobiernos para contrarrestar sus efectos catastróficos en la vida de los ciudadanos en términos de desempleo, desigualdad y pobreza».

Para saber si existe espacio para la evolución o debemos esperar directamente la disrupción, necesitaremos la metodología trabajada por Gorriti y Bañuelos, que obliga a la identificación de los clientes de externos e internos. Textualmente, estos autores (Gorriti y Bañuelos, 2009, pp. 8-9) indica: «Todo el diseño organizativo responde al debe ser (...); teniendo en cuenta las necesidades de los clientes a los que tiene que dar servicio». A pesar de la polémica del término «cliente» en nuestro entorno público, este autor lo entiende como «personas u organizaciones con necesidades que deben de ser satisfechas por la Administración en la medida que es gestora y garante del interés público». En semejante acepción del término, Cuenca (2010, p. 30) identifica como clientes a la «dirección política, los directivos públicos y línea media, los empleados públicos, sus representantes... y también la ciudadanía».

Gorriti y Bañuelos (2009, p. 9) definen como necesidades de los clientes «aquellas carencias susceptibles de ser satisfechas (...) siempre y cuando dichas necesidades estuvieran legitimadas por las competencias asumidas». Consideran estos autores que, dada la discrecionalidad de la Administración pública a la hora de abordar sus competencias, los clientes no tienen carácter absolutamente predefinido y depende del programa político o de cualquier otra estrategia de actuación del grupo de gobierno. Por ello, la opción estratégica de cada ejecutivo es decidir qué clientes se tienen.

Puede haber clientes internos y externos a la organización, pero «no puede haber clientes internos sin externos. Son los externos los que legitiman a los internos» (Gorriti y Bañuelos, 2009). Ello es lógico dado que la Administración, como organización, únicamente tiene su razón de ser en la existencia de necesidades externas que debe satisfacer. Por ello, indican que «las dos intervenciones sistémicas y puntos palanca de la herramienta de organización son el diseño y la racionalización organizativos. La primera para determinar y publicitar adónde queremos ir, y la segunda para diferenciar grasa y músculo».

Realmente, este diseño organizativo no resulta tan racional como reclaman Gorriti y Bañuelos. Por el contrario, sobre el diseño organizativo formal e informal, Ramió (1999, p. 66) explica lo siguiente:

El ciclo vital es el siguiente: Se diseña (...) la estructura y las funciones de una organización (formal) que inevitablemente no puede abarcar la totalidad de elementos y factores estáticos y dinámicos que configuran la compleja realidad organizativa. Estas carencias, las irá cubriendo libremente el desarrollo organizativo (informal), el cual, a su vez, y en función de sus mecanismos internos de influencia y de distribución del poder interpersonal e intergrupalo, modificará las raíces más profundas del primer diseño. (...), surge una nueva organización formal más evolucionada que la primera, pero con limitaciones técnicas similares en cuanto a su capacidad para asumir toda la compleja realidad organizativa; organización que con el tiempo va perdiendo rápidamente su contemporaneidad, ya que en el seno de la unidad social aparecen y desaparecen actores viejos y nuevos y sistemas de influencia que modificarán el equilibrio [...]. El ciclo vuelve a empezar.

Sin embargo, los ciclos no son suficientemente rápidos en su adaptación a la novedad. En el plano del empleo público, cualquier cambio se observa como peligro por unos actores empoderados: los sindicatos. Como indica Cuenca (2015, p. 112), existe una «sindicalización de la gestión de personal», y la define no como una alta tasa de afiliación del personal público, sino como el «papel protagónico que, en la gestión de empleo público, detentan los sindicatos».

Un resultado gráfico de esa enorme sindicalización del sector público es que tiene un liberado sindical por cada trescientos trabajadores frente a un liberado sindical por cada 2700 trabajadores en el sector privado, como indica Ramió (2016). Igualmente, Mauri (en Boltaina *et al.*, 2011) explica que la función pública está «representada por un sindicalismo corporativo que prima el interés individual de sus miembros por encima del interés público y de la solidaridad social». Por eso, la mayor parte de los costes productivos en las Administraciones españolas corresponden a las retribuciones de los empleados (el 51 % en 2014, conforme a Losada *et al.*, 2017, p. 99).

En tiempos de crisis, se ha intentado acelerar el ciclo reformista. Esta mayor velocidad en situaciones económicas complicadas no seduce a Gorriti que indica: «Intentar llegar a la calidad institucional [ha] sido una actividad realizada con más o menos intensidad por distintas administraciones públicas desde hace varios años. (...) Lo que la crisis ha hecho ha sido aumentar la conciencia de su necesidad y, desgraciadamente, de la prisa en su consecución».

También Cuenca (2010, p. 16) desvincula la mejora del modelo organizativo de las crisis porque la necesidad de una reforma administrativa «no es solamente una cuestión de mera eficacia técnica, de compromiso, rendimiento y costes». Mauri (en Boltaina *et al.*, 2011) nos resume los vectores habituales que suelen usarse en las crisis indicando:

Estas modificaciones consisten en diferentes concreciones de las políticas siguientes:

- a) políticas de ajuste del número de efectivos (...),
- b) políticas de reestructuración de organismos públicos y de racionalización de servicios (...) y.
- c) políticas de incremento de la productividad,

Este mismo autor (Mauri, en Boltaina *et al.*, 2011) señala que «el camino es inmenso para la adopción de medidas de eficacia orientadas a facilitar una gestión de recursos humanos funcional, que (...) refuerce la productividad de los recursos públicos».

Sin embargo, Etxebarria (en Longo, 2008, p. 82) explica que la relación de eficacia «entre las estructuras y determinadas variables internas y externas en las que opera la organización» no implica la existencia de «pautas universales e ideales para el diseño organizativo».

Muchos problemas surgen porque existen decisiones que no responden a soluciones estructuradas o formalizadas desde el punto de vista de la planificación, sino a criterios personales de cada momento. En este entorno aparecen lo que, en teoría económica, algunos autores denominan internalidades, definidos como «metas, criterios o cultura organizativa que orienta en el comportamiento individual dentro de la organización». Y explican que estas internalidades orientan la actividad preferentemente a los «objetivos de los políticos y gestores» frente a las metas públicas y sociales.

Para evitar estas orientaciones particulares, se hace necesario desarrollar un sistema contrario de *nudges*. Los *nudges* («empujoncitos», en su traducción literal, o «impulsos o acicates», en su traducción más académica) vienen a ser incentivos que condicionan decisiones, sin necesidad de establecer limitaciones normativas. Sin limitar la capacidad de decidir, los *nudges* favorecen la elección de la opción que se estima más coherente con el bien común (Sunstein y Thaler, 2017). Se trata de una parte importante de la economía conductual, tras el impulso que supuso la concesión del Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia (se le conoce como Premio Nobel de Economía, aunque realmente este galardón no lo instituyó Alfred Nobel, sino el banco central sueco) al psicólogo israelí Daniel Kahneman por sus trabajos sobre el comportamiento económico humano en las elecciones heurísticas, con enorme aplicación en materia económica.

Las posibilidades regulatorias deben ser utilizadas con criterio restrictivo, como la de prohibir (como el fomento o la prestación en la tradicional trilogía de Jordana de Pozas). Por el contrario, los *nudges* o acicates fuerzan un comportamiento en sentido positivo (Rivero Ortega, 2012).

Sobre los incentivos, Dahlström y Lapuente (2018, p. 21), explican que conocer los incentivos de los burócratas permite comprender los fallos del buen gobierno y explicar corrupciones e interacciones no deseables. Uno de los problemas del sistema de carrera y su protección del empleado público es que «una vez aprobada la oposición, no existen muchos incentivos para desarrollar un alto nivel de desempeño» (Parrado, 2015, p. 266).

Y eso, a pesar de que «entre 1999 y 2008, las remuneraciones de los asalariados públicos crecieron por encima del sector privado» (Losada *et al.*, 2017, p. 149), con un diferencial del 2,5 %. Esa fotografía no es completamente real, porque la diferencia a favor del sector público proviene de los puestos base o no especializados, ya que «el abanico salarial en el sector público es reducido» (Losada *et al.*, 2017, p. 154).

4. EL EMPLEADO PÚBLICO, PIEZA CLAVE DEL ENGRANAJE ADMINISTRATIVO

Lo público tiene diversas acepciones. Bozeman (1998) lo desagrega en propiedad, financiación y control. Sin embargo, Parrado (2015, pp. 15 y ss.) le señala unas características muy poco discutibles, que es tener como objetivos la equidad, la eficiencia y la eficacia. El problema, según el mismo autor, es la polisemia que encierran estos objetivos.

Lo cierto es que las organizaciones públicas son «sistemas sociales abiertos que se mantienen en permanente interrelación con su entorno» (Olmeda *et al.*, 2017, p. 17), situando a la Administración en el centro de un «campo de fuerzas» como entorno ecológico de la organización pública. Vista industrialmente, la Administración pública no suministra productos, sino presta servicios, aunque le haya costado asumir esa consideración de «productora y prestadora de servicios» (Parrado, 2015, p. 261).

Debemos recordar que la servucción (o producción del servicio) supone una diferencia con los productos industriales, dada su intangibilidad, su dificultad para su homogeneización y la imposibilidad de separar su prestación y la recepción por la ciudadanía (Rodríguez, 1996, pp. 581 y ss.). Además, incluso definidas las funciones principales del servicio público, se pueden desarrollar o «expresar de muchas maneras e incluyendo distintos programas» (Olmeda *et al.*, 2017, p. 51). Además, la distribución competencial en diferentes niveles de gobierno (estatal, autonómico y local, con sus diferentes subniveles) complica mucho un análisis común.

Lo cierto es que, siendo un factor principal en la producción del servicio, el empleo público tiene un carácter instrumental, ya que «está al servicio de la mejora del funcionamiento del sector público y está al servicio de la Política con mayúsculas» (Losada *et al.*, 2017, p. 19). Longo (2004, p. 93) confirma que los resultados organizativos dependen principalmente de las personas, ya que son producto del «grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas».

Hay que maximizar la dependencia de la gestión de las personas sobre los resultados de la propia organización pública en la que se encuadran. Así, Longo (*ibid.*, p. 93) afirma que los resultados «se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas (...), evitando tanto el exceso como la carencia y gestionando con la mayor agilidad los procesos de ajuste necesarios». Pero el mismo autor (Longo, 2008) señala una paradoja: a pesar de la trascendencia en el resultado final de la actividad pública, la planificación y gestión del personal han sido elementos marginales de la agenda política y reclama que la «gestión de las personas en el sector público tiene que convertirse en una prioridad política de primer orden».

En idéntico sentido, Ramió (2008, p. 34) nos indica que «el sistema de gestión de Recursos Humanos [...] es el elemento clave de cara al desarrollo y el rendimiento de los determinados modelos organizativos». Como afirman Villoria y Del Pino (2009):

La Administración pública que funcionaba bajo el paradigma burocrático nunca desarrolló una auténtica gestión de recursos humanos, sino que se centró en la administración de personal. Las personas que trabajaban en las Administraciones debían ser reclutadas con gran rigor y, a partir de ese reclutamiento, se presumía que el ethos burocrático habría de marcar su comportamiento en el interior de sus respectivas organizaciones (...). La motivación en los puestos superiores estaba vinculada al prestigio del cargo y en los puestos inferiores a la seguridad en el empleo. El superior jerárquico debía saber qué hacer y cómo hacerlo y los subordinados debían obedecer esas órdenes, bajo riesgo de sanción.

Por ello, Longo (2008) exige «rediseñar a fondo la función tradicional de los departamentos centrales de Recursos Humanos» y les pide unos roles dominantes de dotación de «inteligencia estratégica a la dirección de las organizaciones en materia de gestión de personas, de un lado, y el de consultor interno y apoyo al conjunto de la línea de mando, de otra». Por mucho que se hable de mejora, de gestión, de procesos, de modernización y de *modelos*, la clave son las personas. Pero si la frase se estimara realmente cierta, los procesos claves de recursos humanos en la Administración también serían objeto de revisión. La estructura administrativa articula, para conseguir determinados objetivos, un conjunto de unidades, factores materiales, funciones y personas.

Estos elementos se organizan (Longo, 2004, p. 114) en subsistemas de un modelo integrado de recursos humanos: la estrategia, la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión del desarrollo, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Villoria y Del Pino (2009, p. 102) indican igualmente que «la GRH es un sistema complejo en el que hay muchos elementos interdependientes e interrelacionados y si uno de ellos no funciona, el sistema no funciona». En cuanto a la identificación de los subsistemas, se guían por los de Longo.

5. OTRAS HABILIDADES MÁS ALLÁ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En este punto de confusión entre lo antiguo y lo moderno, cabe preguntarse cuál es el nuevo régimen de habilidades del empleado público. Si observamos las habilidades requeridas por el sistema de oposiciones, vemos muchos conocimientos (en algunos casos, también algunas destrezas) sobre el sistema administrativo. Esto ha resultado aceptable, como aceptable es el sistema burocrático, si manejamos alternativas peores.

Saber derecho administrativo, que es el corazón de la mayoría de las oposiciones, puede hacerte desempeñar mejor las necesidades técnicas de un puesto, pero no te garantiza otras habilidades y, mucho menos, las necesarias para los cambios que demanda este nuevo entorno. ¿Deseamos realmente continuar así? ¿Qué hay de las llamadas habilidades *blandas* o *soft skills*? Algunas parecen llamadas a formar parte del elenco competencial del empleo público del siglo XXI o ¿no requerimos a profesionales públicos que sean mejores comunicadores, mejores negociadores y más innovadores?

La gestión del cambio requiere competencias diferentes para afrontar los retos del siglo XXI. Como explica Ramió (2017), «la Administración pública no es una variable independiente, sino una variable muy dependiente de otras como la economía, la sociedad, la política y la tecnología». Para esta gestión del cambio, Losada (1994) destaca a las habilidades interpersonales como la «perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y creación de consenso, las capacidades negociadoras, de expresión oral en público y en medios de comunicación».

Si buscamos el término *liderazgo* en el Código de Función Pública, editado por el *Boletín Oficial del Estado* (actualizado a 11 de septiembre de 2024), veremos que en su sus 1032 páginas y sus 74 disposiciones solo aparece una vez: en el anexo («Marco básico de competencias para personal directivo») de la precitada Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional. Es un resultado demasiado escaso y reciente.

Por ello, en términos jurídicos, el liderazgo es un concepto que prácticamente no existe y, por ello, no parece ser lo suficientemente importante para incluirlo en nuestros textos de referencia sobre empleo público. No se localiza ese término (solo aisladamente en un anexo de una orden ministerial) en nuestro arsenal jurídico para la gestión de los casi tres millones de empleados públicos españoles. El concepto inicial de liderazgo coincide con un modelo weberiano identificado con poder legítimo o autoridad (un líder era quien tenía autoridad en la Administración pública), pero debe fluir hacia modelos más prácticos que reconocen cierta capacidad de liderazgo fuera de las líneas jerárquicas.

Yukl (2008) define el liderazgo como «el proceso de influir en otros para que entiendan y estén de acuerdo acerca de las necesidades que se deben atender (...) para alcanzar objetivos compartidos». Por su parte, Mintzberg (2013) también da una segunda acepción al liderazgo, de la siguiente manera:

En el segundo sentido, el liderazgo se ve con mayor amplitud, a menudo más allá de la autoridad formal: un líder es cualquiera que abre nuevos caminos, señala la dirección que muestra a otros el camino. Un gran inventor es un líder (aunque sea un ermitaño); también lo es cualquiera que asuma la dirección en una organización, al margen de su posición, como en aquellas historias sobre *skunkworks* que han transformado empresas.

Y es curioso lo siguiente: una de las tendencias de reforma de la Administración fue la implantación de modelos de evaluación para garantizar la calidad organizacional. Incluso, cuatro modelos están definidos específicamente para organizaciones públicas (EVAM, CAF, Modelo de Ciudadanía y Norma UNE 66182). De ellos, los más importantes en España (CAF y EVAM) implican un sistema de autoevaluación, y en ambos el liderazgo es un factor facilitador que puntúa sustancialmente en la autoevaluación. Pero, en términos jurídicos, ¡el liderazgo no existe!

Podemos pensar que el liderazgo es una herramienta reservada para puestos directivos o de jefatura, no para la totalidad de puestos. Posiblemente sea así, pero, personalmente, entiendo un error esa postura porque el liderazgo no es una herramienta construida unilateralmente. Longo (2008) considera el liderazgo como una tarea que tiene que ser compartida porque la organización actual necesita «rodearse de gente dispuesta a ejercer, en parcelas específicas de la actividad de la organización, las tareas del liderazgo».

Además, en un mundo donde las tareas mecánicas serán asumidas por dispositivos tecnológicos, parece que una habilidad primaria será la capacidad de comunicación, básica para el ejercicio del liderazgo. Pin Arboledas (2017, p. 41) explica la necesidad de «ajustar el tipo de comunicación a la situación: comunicación política, comunicación mediática, comunicación jurídica (informes...)».

Gorriti y Bañuelos (2009, p. 17) destacan a la comunicación como una importante responsabilidad, sobre todo, con el personal subordinado. Mintzberg (2013) compara esta vía descendente para la difusión de información con las abejas, al «polinizar» la información. Y nos pone un ejemplo de un directivo que, al convocar una reunión con sus subordinados, decía: «Estoy informado. Pero voy a dar una vuelta para estar seguro de que ellos también lo están».

Losada *et al.* (2017, p. 163) concluyen que el cambio cultural en nuestras Administraciones obliga a «asumir un mayor rol (...) en los temas vinculados al clima y a la comunicación en el trabajo». Finalmente, creo necesario insistir en una parte de la comunicación a la que no prestamos importancia y, por ello, nos suele fallar: escuchar activamente, o sea, ser receptivo a lo que el otro dice. Muchas veces estamos tan orientados a colar nuestro mensaje, como si esto fuera un *elevator pitch*, que somos incapaces de escuchar. Y posiblemente lo que está diciendo nuestro interlocutor nos puede dar apoyos para reforzar nuestra tesis. O, simplemente, tiene argumentos para modificar nuestra opinión. A veces, olvidamos escuchar.

Otra habilidad que debemos interiorizar actualmente para esta gestión del cambio es la negociación, que Losada (2008) explica así: «Has de asignar medios, dinero o tiempos, o conseguirlos. Has de saber negociar durante estos tiempos. Estás negociando muchas veces, casi constantemente». Como indica Mintzberg (2013): «Gestionar es controlar y hacer, y negociar y pensar, y liderar y decidir, y más cosas, pero no sumadas sino bien articuladas».

Muchas veces, la negociación la hacemos intraorganizativamente (con nuestros jefes, con nuestros compañeros, con nuestros subordinados...). Es una negociación donde trabajamos con personas que tienen un poder formal definido y conocido, pero donde también interviene, con enorme potencia, el poder informal. Ya sabemos que, según la teoría weberiana o burocrática, el poder de cada individuo es impersonal y le es atribuido por una norma. Sin embargo, en el mundo administrativo actual hay una diversidad de fuentes de poder que permite un juego entre actores con pluralidad de intereses y objetivos. Por eso, la gobernanza se entiende de la siguiente manera (Longo e Ysa, 2005):

Desde el ángulo descriptivo, la Gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.

Finalmente, nos encontramos con la habilidad que podemos definir como innovadora. Losada (2008) la explica así: «Has de hacer que mejoren las cosas, eso que se llama el rol de innovador. Y si lo has hecho bien, eso te da legitimidad y la gente cree más en ti y te tiene en mejor consideración».

Una Administración innovadora no surge sola, sino de la mano de líderes innovadores. Lo señala Ramió (2017), instándonos a asumir un rol «conspirador proactivo que trata de provocar los cambios deseados», orientando la transformación hacia un modelo de futuro diseñado por nosotros mismos. Por su parte, Ortiz de Zárate (2013) usa otro concepto similar: el de *intraemprendizaje*, definido como «emprender desde dentro, desde abajo, colaborando y reconociendo a los que son innovadores». Este intraemprendedor público, de manera proactiva, cuestiona los procesos, aportando ideas de mejora, lo que conduce al deseado cambio.

En definitiva, estas son habilidades blandas, que hemos centrado brevemente en el liderazgo, la comunicación, la negociación y la innovación. Mintzberg (2005), más gráficamente, las explica como «trabajar con gente, cerrar tratos, procesar información vaga, etc.». Estas *soft skills* resultan ser las nuevas habilidades críticas para poder realizar un excelente desempeño profesional orientada a la eficacia en la Administración pública del siglo XXI.

6. UN NUEVO SISTEMA DE HABILIDADES PARA EL EMPLEO PÚBLICO

Las habilidades del empleo público merecen un urgente *aggiornamento*⁷. Los modelos burocráticos de la máquina de escribir y calcos fueron sustituidos por ordenadores e impresoras, pero ¿aplicamos realmente

⁷ Se llamó *aggiornamento* (en traducción libre, «puesta a día de hoy o actualización») a la renovación que realizó la Iglesia católica para hacer posible su diálogo con el mundo contemporáneo que impulsó el Concilio Vaticano II (1962-1965) en la ideología

las posibilidades actuales de nuestros dispositivos? Mi impresión es que estamos anclados a definiciones como la del art. 169 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), que sigue exigiendo al auxiliar administrativo, como empleado público, unos conocimientos de «mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares». Y este artículo sigue completamente vigente formalmente, pero absolutamente derogado por la realidad.

Los cambios del entorno deben arrastrarnos hacia un cambio en las competencias de las personas que forman parte del sistema del empleo público. El cambio debe ser integral y afectar a los diferentes subsistemas: desde la selección hasta la formación, desde la evaluación del desempeño al sistema de carrera profesional o la gestión de la compensación.

Parece imposible acometer este cambio de la gestión del empleo público, pero sí podemos analizar aspectos puntuales de mejora. Y como tríada mágica, nos vamos a referir solo a los tres que consideramos más trascendentes.

En primer lugar, es urgente modificar el sistema selectivo que usamos actualmente. Parrado (en Olmeda *et al.*, 2017, pp. 325-326) nos dice que el procedimiento no es ágil, genera diferencias evaluativas y, sobre todo, «no hay paralelismo entre los conocimientos exigidos y el trabajo que los nuevos funcionarios deben desempeñar una vez superadas las pruebas». En la misma línea, se pronuncia Rivero Ortega (2012).

El sistema memorístico era esencialmente útil en una época donde el acceso a la fuente legal requería acudir a un código, localizar la norma, verificar su vigencia, analizarla e interpretarla para el contexto requerido. En la actualidad, una consulta expresada verbalmente a un dispositivo dotado de inteligencia artificial permite un acceso mucho más inmediato, rápido y completo. Es cierto que la actual primera fase de la inteligencia artificial ofrece también numerosos *falsos positivos* (contenidos erróneos con una apariencia formal de validez), pero no veo posible entender el futuro del conocimiento sin esta herramienta.

Ramos (en Díaz Méndez y Cuéllar Martín, 2007, p. 219) nos recuerda que nuestro sistema selectivo data de 1918, «sin que haya sufrido modificaciones sustanciales. El entorno político, económico y cultural sí que las ha sufrido de manera notable, lo que plantea ciertas disfunciones». Entre otros problemas, algunos autores (Areses *et al.*, 2017, pp. 130-132) citan la escasa identificación con la misión institucional (lo que impacta sobre lo indicado anteriormente sobre valores públicos necesarios), así como los «sesgos socioeconómicos y territoriales en el sistema de acceso» en los grandes cuerpos estatales, lo que condiciona la selección y ejecución de las políticas públicas.

Es contracultural para un funcionario tirotear el sistema de oposiciones en el que hemos sido educados, pero es necesario «innovar» en selección (Gorriti, 2018, p. 67). Por ello, Ramió (2024, p. 120) nos recuerda que la resistencia al cambio está liderada por los grandes cuerpos estatales y por quienes «han transitado por una oposición difícil y memorística». Frente a ello, propone (id., p. 122) «un sistema híbrido que permitiera superar estas resistencias al cambio».

Por ejemplo, una propuesta concreta y valiente parte del Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat (2021, p. 23). Este grupo de trabajo propone una combinación entre una prueba inicial teórica, con programas reducidos, y un curso «verdaderamente selectivo» junto a una rotación mentorizada por diversos puestos de trabajo. Y son conscientes que ello «exigiría un cambio radical de planteamiento en las Administraciones competentes, aparte de algunas reformas estructurales y organizativas».

Por su parte, Losada *et al.* (2017, p. 131) propone el sistema de la Unión Europea, con dos fases diferenciadas: la acreditación de conocimientos *hard*, que habilita para una posterior selección con conocimientos *soft*, es decir, más específicos y difíciles de evaluar en procesos masivos.

Más alejado de la configuración jurídica del sistema, Gorriti (2018) nos recuerda la «concepción estratégica de la selección de acceso» para exigir una fiabilidad y validez de las pruebas que garanticen su eficacia. Y nos recuerda una condición de eficacia: «Cuanto más se parezca el proceso selectivo al trabajo para el cual se hace la selección, mayor será la probabilidad de que dicho proceso selectivo sea válido y justo»; y otra de necesaria observancia: la igualdad, para que «personas con las mismas posibilidades, tengan las mismas probabilidades» de éxito. En la primera de las condiciones, es impensable que un funcionario actualmente deba desarrollar su trabajo usando exclusivamente su capacidad memorística y dotado de una herramienta tan tecnológicamente simple como un bolígrafo.

(pastoral, laicidad cristiana y ecumenismo religioso) y, sobre todo, en la liturgia cristiana, haciendo protagonista del sacramento a los fieles, que antes permanecían a la espalda del sacerdote.

En tal sentido, como herramienta netamente diferente, las pruebas de la European Personnel Selection Office (EPSO) requieren habilidades de razonamiento abstracto, numérico y verbal, junto a estudios de casos o test, todo ello compilado en una prueba que se desarrolla en un único día, frente a los procesos selectivos españoles, que no bajan del semestre de ejecución en el mejor de los casos. Destacan, en estas pruebas europeas, determinados requerimientos competenciales que se requieren, como el trabajo en equipo o el espíritu emprendedor, que tampoco se observan fácilmente en las pruebas selectivas de nuestro sistema.

Y las herramientas y métodos utilizados para la selección deben tener «una única razón superior: explicar mejor (ciencia y práctica) la relación entre los predictores y las conductas laborales en el contexto de las AAPP» (Gorriti, 2018). Como resumen de los cambios que propone este autor, el más científico en sus propuestas, destacamos (id., p. 82) que debe reducirse la importancia de las pruebas de conocimiento, dada la facilidad de acceso a las fuentes primarias. Esa importancia deben ganarla las competencias críticas (inteligencia y personalidad) porque la capacidad diferencial debe ser la resolución de problemas, mediante «la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación».

En ese sentido, instrumentos como la entrevista conductual estructurada abren el campo de juego ante determinadas situaciones singulares donde también existe decisión selectiva que debe ser válida y fiable, como la selección de personal directivo o la provisión de puestos de trabajo de altos funcionarios por permitir esta herramienta la valoración de la experiencia mediante los incidentes críticos. En todo cualquier, parece necesario ir preparando las capacidades organizativas necesarias para modificar los procesos de selección.

El segundo elemento capital para las competencias para un nuevo sistema de habilidades para el empleo público es la formación, que Gorriti define acertadamente como el «cambio planificado para la adquisición, retención y transferencia de los conocimientos y destrezas que mejoran el desempeño de las tareas del puesto y facilitan el desarrollo del/la trabajador/a». Así, la formación es «la mejor herramienta para conseguir el cambio y la modernización» (Rodríguez, 1996, p. 269).

Martínez (2016, p. 35) nos habla del «descrédito de la formación», causado por debilidad metodológica, sobrevaloración de los contenidos y, sobre todo, ineficiencia, ya que la política de gestión del conocimiento no está orientada a que los conocimientos individuales se transformen en conocimientos organizativos. De hecho, Ramos (en Díaz Méndez y Cuéllar Martín, 2007, p. 226) nos explica que «la formación se concibe todavía como un derecho del funcionario lo cual no es negativo, pero sí el hecho de que dependa únicamente del funcionario la elección de su formación». Areses *et al.* (2017, pp. 182-183) nos hablan del importante potencial de la formación «en términos de mejora de la profesionalización y motivación de los recursos humanos». En la línea anticipada por Gorriti y Bañuelos (2009), «la detección de insuficiencias en materia de rendimiento debe tener su reflejo en medidas correctoras de carácter formativo», lo que supondrá una mejora de la calidad de los resultados.

Jiménez Asensio (2017) señala que la formación es uno de los elementos centrales en la arquitectura institucional, mientras que Losada *et al.* (2017, p. 182) explican que «la inversión en capacitación ha sido, en muchos casos de nuestro entorno, un comienzo de cambios importantes en las estructuras y maneras de hacer de las organizaciones públicas». Como agenda de transformación, Martínez (2016, pp. 111 y ss.) nos pide primeramente reenfocar la formación desde producto a servicio, profundizando en la personalización y en la mejora de la experiencia de usuario. Además, nos anima a introducir un nuevo modelo de información identificando los diferentes procesos de gestión que conllevan ese cambio. Es cierto que la mayoría de las formaciones se orientan hacia las destrezas técnicas, obviando las características sobre el ejercicio del mando.

Gorriti (2010) explica la existencia de tres tipos de formación: la de entrada o acceso, la del puesto y la de carrera, pero todas han evolucionado durante los últimos años desde el punto de vista de sus contenidos (nuevos temas como la gestión del cambio) y de sus metodologías docentes (con nuevas herramientas formativas, como coaching, simuladores, role playing y action learning).

Pin Arboledas (2017, p. 109) explica que «un buen programa (...) requeriría no solo el desarrollo de capacidades de métodos cuantitativos y cualitativos sociológicos, sino también una profunda formación humanista y ética». Ello casa con el sistema de valores públicos, que debe ser preferente para cualquier persona en el empleo público. En este plano, no podemos olvidar un enfoque imprescindible: el aprendizaje es un elemento clave para obtener la igualdad de género (Belmonte, 2023), ya que «avanzar hacia una Administración pública más igualitaria coadyuvará a alcanzar una sociedad en la que no prevalezca discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social y ello exige, necesariamente, la capacitación del personal empleado público en esta materia».

Finalmente, el tercer elemento capital deriva de la implantación de la dirección pública, donde el panorama actual español muestra una «debilidad de nuestro sistema de empleo público directivo resulta evidente cuando la comparamos con otros países de nuestro entorno» (Losada *et al.*, 2017, p. 177). La dirección pública no solo se ve como clave de mejora de la Administración española. La Comisión Europea (2016), en su documento *Calidad de la Administración pública. Una caja de herramientas para gestores*, indica lo siguiente:

La orientación eficaz de la alta dirección es esencial para el logro de objetivos y los resultados de la organización (al contrario, un liderazgo débil, aboca claramente en instituciones desnortadas). Una vez establecidos los objetivos de la política, su logro operacional requiere una dirección que sea competente y seleccionada por sus méritos en lugar de por su afiliación política, con las competencias y autonomía para operar (libertad para gestionar) y la capacidad de adaptarse a entornos en constante cambio.

Igualmente, la comisión de expertos que elaboró el estudio previo al Estatuto Básico del Empleado Público (Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005), explica muy gráficamente su posición:

La regulación de la función directiva (...) ha tropezado con dificultades, ya que supone no solo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Para Moore (1998, p. 101), «los directivos públicos crean valor público. El problema es saber exactamente lo que esto significa». Pasa a explicarlo (id. 1998, p. 88), pues los directivos públicos «pueden crear valor organizando y gestionando una organización que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosos y productivos». Este directivo público queda configurado así por Gorriti (2010): «El arquetipo del DPP es un puesto que ejerce sus responsabilidades y desarrolla sus procesos en un entorno estable y para conseguir resultados naturalmente formalizables en productos o servicios medibles respecto de un estándar, con exigencia de profesionalidad por la necesidad de gestión sofisticada en su consecución y el cumplimiento de compromisos en objetivos previamente establecidos».

Para este autor, «profesionalizar el cese significa medir al salir o salir por haber sido medido». Con este inteligente juego de palabras señala uno de los dos rasgos definitorios de la profesionalidad de la función directiva pública: la evaluación por resultados. La frase clave de Gorriti (2010) es «profesionalizar es medir». El problema para abrir espacio institucional al directivo es exclusivamente político, pues como avisa Longo (2004), «los cargos de dirección constituyen un espacio de titularidad pública difusa y, para su conquista, combaten dos poderosos ejércitos: los cuerpos funcionariales y los partidos políticos». Pero, como advierte Rivero Ortega (2012, p. 89): «Los riesgos de convertir la función directiva en la coartada perfecta para hipertrofiar el sistema de confianza política, con todos sus excesos, son claros».

Los arreglos institucionales que permiten la existencia de la función directiva pública (siguiendo a Longo, 2004) son los siguientes:

- Un ámbito de discrecionalidad (el llamado right to manage o derecho a gestionar), que permita un alto grado de autonomía en las decisiones.
- Un sistema formalizado de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.
- Un régimen de incentivos sobre los resultados.
- Un conjunto de valores de referencia.

Sobre las competencias necesarias para el directivo público, Losada (1997, pp. 456 y ss.) las define así:

Todo aquel conjunto de roles que permiten trabajar la denominada politics en el mundo anglosajón, es decir, aquel conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones a favor de una determinada acción o política pública, ganar legitimidad, crear un entorno favorable que permita el desarrollo de la política pública, etc. En consecuencia, en el ámbito directivo público tomarán mayor relevancia (...) todas las habilidades y capacidades relacionadas con los mencionados roles, especialmente las habilidades de relaciones interpersonales y, entre otras, las «virtudes directivas» como la perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y creación de consenso, las capacidades negociadoras, de expresión oral en público y en medios de comunicación.

Ello obliga a buscar incesantemente apoyos, evitar las fuentes de oposición y construir relaciones provechosas con otros agentes de la actividad política. Por eso, una función básica del directivo público es obtener un entorno que autorice, tolere o favorezca la estrategia definida.

Se observa que son competencias muy diferentes a las habituales de los procesos selectivos, incluso de los recientemente implantados procesos selectivos del personal directivo profesional (Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo).

En esta disposición no se observa diferencia procedimental sustancial con el tradicional sistema de provisión de la libre designación con convocatoria pública⁸ para personal funcionario de carrera, ya presente en nuestra Administración, aunque incorpore la celebración de entrevistas y la posibilidad de presentación de un proyecto directivo⁹ «u otras pruebas de medición de los conocimientos y competencias profesionales». Como novedad interesante este informe incluye la presencia en el proceso de valoración de «dos personas expertas en las materias específicas del puesto o en procesos de selección de directivos públicos», aunque la valoración de su utilidad real deberá reservarse a las experiencias futuras.

En el sistema actual, con libre nombramiento y cese, aparece lo que Ramió define como «patología curiosa de la Administración pública», que no es sino la supervivencia del puesto directivo absolutamente inactivo, ya que explica: «No se conoce ningún caso de un político que haya sido cesado por no tomar decisiones». Además, mantener la posibilidad de libre cese (aunque se autodefina como excepcional) supone una completa desprofesionalización (Jiménez Asensio, 2018). Y también implica el sobredimensionamiento de la confianza política y personal frente a la profesionalización¹⁰. Longo (2004) lo explica así: «La metafísica de la confianza supone poner lealtad donde debiera haber liderazgo, afiliación donde debiera haber proyecto, precaria subordinación donde debiera haber colaboración inteligente».

En el mismo sentido de ruptura del techo de cristal que enunciaba en la formación, Belmonte (2023) exige un auténtico sistema de dirección pública que, estando fundamentado en el mérito y la capacidad, suponga ineludiblemente aprovechar «todo el potencial femenino disponible». En cifras increíbles para el siglo XXI, se evidencia una subrepresentación femenina en la función directiva pública en el Estado, pues llega solo al tercio del total. Incluso algunas fuentes (Areses *et al.*, 2017) sitúan el porcentaje del 10% de mujeres tanto en las diez direcciones generales con mayor volumen de efectivos como en los diez puestos mejor remunerados del Estado.

7. CONCLUSIONES

Los tiempos cambian no es solo el título una famosa canción. Es la realidad de nuestra sociedad. Pero la impresión general es que la Administración que sirve a las necesidades e intereses de esa misma sociedad permanece inmóvil o, al menos, no cambia a la misma velocidad. Solo hay que recordar que la figura del jefe de negociado, presente en varias novelas de Pérez Galdós o en los artículos periodísticos de Larra, sigue existiendo en nuestra Administración actual.

Definir el régimen de habilidades del empleo público del siglo XXI no es sencillo porque su componente principal, que es el sistema de valores públicos, debe mantenerse y defenderse, aunque en un nivel corregido y aumentado, como una nueva versión de un documento antiguo en su aspecto, pero valioso en su contenido.

Pero hay otro núcleo competencial que debe ser innovado por su vínculo con el estado actual de la Administración y su inserción en un contexto de gobernanza, bajo cualquiera de los subsistemas del empleo

⁸ Art. 80 del Estatuto Básico del Empleado Público, aunque su estructura reglamentaria procede actualmente del capítulo III (arts. 51 a 58) del título III de Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

⁹ Recordemos que, para los concursos específicos, el art. 45.1 del precitado reglamento general ya permitía la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas.

¹⁰ Precisamente, la profesionalización de la dirección pública en nuestro país es una reclamación razonada por la totalidad de especialistas, pero sus mejores virtudes las expone Sánchez Morón (en Ponce Solé *et al.* 2018).

público. Este trabajo, por su brevedad, ha seleccionado solamente algunos, que son los que estima que destacan por su criticidad sobre el sistema general.

Estos han sido el liderazgo (ese oscuro secreto que no aparece en los textos normativos), la selección (los falsos positivos del sistema selectivo tienen difícil solución), la formación (porque permite solucionar desajustes iniciales entre competencias acreditadas en el proceso selectivo y necesidades del puesto de trabajo que han quedado ocultas) y la implantación de la dirección pública (con determinados criterios imprescindibles, como la profesionalización, tanto en la entrada-selección como en la salida-cese objetivo).

Se han seleccionado estos elementos por ser críticos, estimando que influyen más sobre el resto de los elementos que el resto sobre ellos mismos. Pero, sobre todo, porque uno de ellos (el liderazgo) desea resolver una carencia normativa significativa. Si nuestras propias disposiciones manifiestan la falta de importancia del liderazgo y solo lo enuncian como una competencia de la dirección pública, nos hace falta una revisión del modelo de Administración bajo el cual vivimos. Recordemos que el liderazgo es una relación bilateral entre líder y seguidores, por lo que no puede predicarse del rol unipersonal, sino de todos los participantes en la relación.

Con estos elementos orientados a resultados, podríamos resolver adecuadamente la tensión permanente entre rendición de cuentas (control sustantivo) y burocracia (control formal) y apuntalar una reforma que sostenga un modelo público tan estable como el burocrático, con el que llevamos un par de siglos, pero mucho más eficaz y eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (2003). Legitimidad y eficacia de la Administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (26-27), 71-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi26-27.350>
- Areses Vidal, X., Blanco Gaztañaga, C., Colmenares Soto, P., Fernández Palomares, E., Gallego Torres, A., Gómez de Villalobos, G., Íñiguez Hernández, S., Labrada Tellado, M. L., Mapelli Marchena, C., Pastor Sainz-Pardo, I. y Souto Alonso, J. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública: propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Belmonte Martínez, I. M. (2023). La igualdad de género en el contexto público actual: la educación y el aprendizaje como elementos clave en su consecución. *Documentación Administrativa*, (9), 114-133. <https://doi.org/10.24965/da.11150>
- Boltaina Bosch, X., Cuenca Cervera, J. J., Jiménez Asensio, R., Mauri Majós, J. y Palomar Olmeda, A. (2011). *El empleo público local ante la crisis*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas, Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Europea. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2016). *Calidad de la Administración pública. Una Caja de herramientas para gestores* [versión resumida]. AEVAL. <https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/calidad/Metodologias-y-Guias/Caja-de-Herramientas.html>
- Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005). *Informe de la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenca Cervera, J. J. (2010). *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenca Cervera, J. J. (2015). *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cuenca Cervera, J. J. (2018). *Transparencia y función pública*. Diputació de Barcelona.
- Cuenca Cervera, J. J., Antón Crespo, P. y Fariña Guillén, J. F. (2018). *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. CEMCI Publicaciones.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán*. Deusto.
- Díaz Méndez, A. y Cuéllar Martín, E. (coords.) (2007). *Administración inteligente*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-72). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (especial 2), 66-85. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=3&locale=es>

- Gorriti Bontigui, M. y Bañuelos Ibáñez, J. I. (2009). *Diseño organizativo de la Agencia Vasca del Agua*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat (2021). *Informe*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública. Subsecretaria. Subdirección General de la Inspección de Servicios y Mejora de la Calidad. <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selección.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Los Libros de la Catarata.
- Jiménez Asensio, R. (2018). *Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. Estudio Sector Público SLP*. <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2023). *El legado de Galdós*. Catarata.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Longo, F. (2008). Liderazgo distribuido, un elemento crítico para promover la innovación. *Capital Humano: Revista para la Integración y Desarrollo de los Recursos Humanos*, 21(226), 84-91.
- Longo, F. y Albareda, A. (2015). *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, F. y Ysa, T. (eds.) (2005). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Losada Marrodán, C. (1994). Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*, (241-242), 407-482. <https://doi.org/10.24965/da.v0i241-242.5398>
- Losada Marrodán, C. (1997). Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (7-8), 95-101. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi7-8.96>
- Losada Marrodán, C. (2008). Liderar en el ámbito público. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 221-248). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Losada Marrodán, C., Albareda, A., Longo, F. y Férez, M. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Instituto de Estudios Económicos.
- Martínez Marín, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs: una crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Deusto.
- Mintzberg, H. (2013). *Gestionando*. ESADE.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Olmeda, J. A., Parrado, S. y Colino, C. (2017). *Las administraciones públicas en España*. Tirant lo Blanch.
- Ortiz de Zárate Tercero, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una administración innovadora y abierta*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch.
- Pin Arboledas, J. R. (2017). *El trébol de cuatro hojas. Manual para la buena gobernanza pública*. EIUNSA.
- Ponce Solé, J. (coord.), Castillo Blanco, F. A., Cerrillo i Martínez, A., Mauri Majós, J., Jiménez Asensio, R., Ragues i Vallés, R. y Sánchez Morón, M. (2018). *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. Tirant lo Blanch.
- Ramió Matas, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2008). *La fortaleza institucional de las agencias reguladoras de América Latina: especial referencia a los casos del Perú y de República Dominicana*. UIM.
- Ramió Matas, C. (2016). *La renovación de la función pública*. Catarata.
- Ramió Matas, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2024). *El colapso de la Administración en España*. Catarata.
- Rastrollo Suárez, J. J. (2022). Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración Autonómica. Análisis jurídico-administrativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 236-252. <https://doi.org/10.24965/reala.11072>
- Rivero Ortega, R. (2012). *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimientos, función pública, contratos administrativos y regulación*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez Fernández, A. (1996). *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos.
- Sevilla, J., Prats Catalán, J., Villoria, M., Jiménez Asensio, R., Olivares, E., Garde Roca, J. A. y Arenilla Sáez, M. (2010). *La reforma de la Administración General del Estado*. LID Editorial Empresarial.
- Sunstein, C. R. y Thaler, R. H. (2017). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009) *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas* (3.ª ed.). Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Tecnos.
- Yukl, G. (2008). *Liderazgo en las organizaciones*. Prentice Hall.

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024
Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento
en las Administraciones públicas del siglo XXI



Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 21-11-2024
Modificado: 05-12-2024
Aceptado: 10-12-2024
Publicado: 14-01-2025
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11479>
Páginas: 139-150

Referencia: Martín Castaño, R. (2024). La figura del directivo público profesional y su labor en la nueva gestión pública.
Documentación Administrativa, 13, 139-150. <https://doi.org/10.24965/da.11479>

La figura del directivo público profesional y su labor en la nueva gestión pública

Figure of senior executive and its labor in new public management

Martín Castaño, Rodrigo
Ayuntamiento de Fuenlabrada (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1521-2798>
rmartinc@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Técnico de organización, funcionario, ingeniero de telecomunicación, graduado en Derecho, máster en Dirección de Recursos Humanos y Dirección de TIC, y especialista en gestión pública local. Es director general de Gestión y Desarrollo de Personas (Ayuntamiento de Fuenlabrada), y ha ocupado puestos similares en los ayuntamientos de San Sebastián de los Reyes y Coslada. Líneas de investigación: dirección pública profesional y recursos humanos.

RESUMEN

Objetivos: analizar históricamente desde los postulados de la nueva gestión pública (NGP) los diferentes tipos de personal directivo público profesional (DPP) de nuestras Instituciones Públicas. **Metodología:** estudio comparativo de las figuras de cada tipo de institución pública, su régimen jurídico, sus funciones y su rol desde la perspectiva de la NGP, las relaciones entre la DPP y la clase política, los principales ejemplos de DPP. **Resultados:** se muestra que la variedad en la DPP no dificulta la institucionalización porque cada institución pública tiene diferentes propósitos y estructuras, y se muestran las características comunes a todas ellas. **Conclusiones:** se ofrece una serie de propuestas de mejora de la institucionalización de esa figura, apoyándose en las últimas iniciativas de la AGE y las Comunidades Autónomas, en los postulados originales de la NGP y abriendo las convocatorias de puestos directivos a todas las personas que, reuniendo los requisitos de experiencia y formación, dispongan de una acreditación de competencias directivas previa.

PALABRAS CLAVE

Competencias directivas públicas; servicio de alta dirección; nueva gestión pública.

ABSTRACT

Objectives: Analyse historically from the principles of the new public management (NPM) the different types of Senior Public Management (SPM) of our Public Institutions. **Methodology:** Comparative study of the figures of each type of public institution, its legal regime, its functions and its role from the perspective of the NPM, the relations between the PPM and the political class, the main examples of SPM. **Results:** It is shown that the variety in the SPM does not hinder institutionalization because each public institution has different purposes and structures, and the common characteristics of all of them are shown. **Conclusions:** A series of proposals for improving the institutionalization of this figure is offered, relying on the latest initiatives of the AGE and the Autonomous Communities, on the original postulates of the NPM and opening the calls to SPM positions to all people who complying all requirements of experience and training, have an accreditation of previous public management skills.

KEYWORDS

Public management skills; senior executive service; new public management.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. 3. LOS DIFERENTES TIPOS DE DIRECCIÓN PÚBLICA Y SU GRADO DE PROFESIONALIZACIÓN. 3.1. EL PERSONAL DIRECTIVO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. 3.2. EL PERSONAL DIRECTIVO EN LAS ENTIDADES INSTRUMENTALES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL. 3.3. EL PERSONAL DIRECTIVO EN LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES. 3.4. EL PERSONAL DIRECTIVO EN EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO. 3.5. EL PERSONAL EVENTUAL CON FUNCIONES DIRECTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 3.6. EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN LOS MUNICIPIOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE GRAN POBLACIÓN. 4. ANÁLISIS DE LA LABOR DE LA PERSONA DIRECTIVA PÚBLICA. 4.1. LA FUNCIÓN DE DIRIGIR ES COMÚN. 4.2. LAS RELACIONES ENTRE LA DIRECCIÓN PROFESIONALIZADA Y LA POLÍTICA. 4.3. EL IMPACTO DE LAS PUERTAS GIRATORIAS EN LA FIGURA Y DESEMPEÑO DEL PERSONAL DIRECTIVO. 5. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ECOLOGÍA DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN A LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

La nueva gestión pública (new public management) que surgió, sobre todo, en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (Hood, 1991, p. 4; Metcalfe y Richards, 1989, p. 8), introdujo en el argumentario de muchos autores y personas interesadas en la cosa pública, entre otros muchos conceptos, el que motiva este artículo: la necesidad de contar con personas expertas en gestión empresarial del sector privado para introducir en el sector público las técnicas que habían dado buenos resultados en las empresas y, como consecuencia de ello, conseguir mejorar la eficiencia y eficacia del sector público de una forma acelerada.

Estos postulados de la nueva gestión pública (NGP), como indica Garrido García (2012, pp. 679-680) citando a Barcelay, lejos de ser una receta completa o cerrada se han utilizado «con tres diferentes intenciones: como movimiento o tendencia, como perspectiva de análisis y como modelo», y ello ha producido que se hayan puesto en práctica con diferentes enfoques y profundidad en casi todos los países con economías de mercado consolidadas, dando lugar a miles de experiencias que han sido estudiadas e investigadas por la academia.

La incorporación de perfiles directivos del ámbito privado al sector público es impulsado por los Gobiernos –empezando por el de Margaret Thatcher– sobre la tesis de que las personas de procedencia externa al sector público no tendrían ni las limitaciones ni los condicionantes de las personas directivas profesionales cuyas carreras se habían desarrollado íntegramente en el sector público, y aplicarían las políticas necesarias en aquel contexto de crisis económica que impelía a reducir el gasto público mediante austeridad, reducción del empleo público, privatizaciones y externalizaciones en el menor tiempo posible.

Además, la nueva gestión pública abogaba por la agencificación, es decir, la creación de agencias ejecutivas descentralizadas para la prestación de los servicios públicos, con mayor autonomía en la gestión y con un mayor énfasis en la evaluación y el control, en lugar de la burocracia divisional descrita inicialmente por Mintzberg (1979). Al frente de estas agencias se trataba de situar a esas nuevas personas con habilidades y capacidad de gestión demostradas, para cuyo reclutamiento se utilizaron también técnicas del sector privado –como el *headhunting*– y al que podían concurrir cualquier persona que cumpliera los requisitos, sin necesidad de que previamente fuese empleada pública.

En España se adoptan –con muchos matices– algunos de los postulados de la NGP casi una década después que el Reino Unido mediante la creación de las primeras agencias estatales –como la Agencia Tributaria, en 1990– y también la promulgación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en la que se establecieron los niveles superiores y directivos dentro de la Administración General del Estado (AGE), y que consagraba (preámbulo) el principio de profesionalización de los órganos directivos como garantía de objetividad del servicio a los intereses generales. No cabe duda de que estos postulados han ofrecido muy buenos resultados y que la Agencia Tributaria es un referente internacional en la gestión tributaria.

Entre las técnicas más conocidas en la nueva gestión pública también encontramos la orientación al ciudadano, que supone pasar del término legalista de *administrados* o el utilitarista de *usuarios* por el concepto de *clientes*, que implica identificar sus necesidades y medir expectativas en relación con la satisfacción

respecto al servicio público prestado. Este cambio de paradigma ha sido uno de los que más resistencias ha encontrado en nuestra cultura del sector público, que es muy administrativista. Las cartas de servicio, los sistemas de excelencia, la evaluación, las encuestas y los sistemas de gestión de calidad han sido el estandarte de modernización de las organizaciones públicas que lograron implementar estas medidas con éxito.

Las técnicas como la dirección por objetivos o gestión por competencias, que requieren una mayor madurez organizativa y la existencia de sistemas consolidados de gestión de personas, sencillamente no han tenido una implantación en un número significativo de entidades públicas. A mi juicio, esto no es solo porque sean técnicas *importadas* del sector privado y no se adaptan bien al ámbito del sector público, sino porque su implantación requiere un tiempo prolongado de sus impulsores. No olvidemos que, aunque estas técnicas fueron popularizadas por las escuelas de negocio y por su aplicación en algunas organizaciones muy conocidas, muchas de ellas tienen su origen en el sector público estadounidense y fueron a su vez en su día exportadas al sector privado por directivos procedentes del sector público gracias a una política de reclutamiento directivo que daba mucho valor a la experiencia y la formación recibida por los oficiales militares.

Por lo tanto, ha habido fracasos y retrocesos en la aplicación de estas medidas postuladas, en parte porque para mejorar y aplicar técnicas y prácticas no basta con cambiar el régimen jurídico de una organización, sino que tiene que producirse un verdadero cambio organizativo que se consolide en el tiempo, y el exceso de rotación en la cúspide de las agencias que se ha producido en España de forma generalizada no ayuda a que eso sea posible. El liderazgo es, sin duda, el elemento esencial en cualquier proceso de cambio organizativo y es por ello por lo que la NGP aboga por una profesionalización de la dirección pública.

De todo lo anterior, se puede afirmar que la dirección pública en el contexto de la nueva gestión pública tiene un papel esencial y vertebrador del resto de postulados en sus dos caras: la profesionalizada –integrada por especialistas en dirección– y la política –integrada por los gobernantes democráticamente elegidos–, siendo estos últimos los que deberían asegurarse de que el sector público cumpla el propósito para el que fue creado, y eso incluye la responsabilidad de elegir a las personas con la capacidad y experiencia necesarias, que se pondrán a la dirección de esas organizaciones públicas.

Otra de las razones por las cuales no ha sido generalizada la incorporación de talento verdaderamente experimentado procedente del sector privado a las Administraciones es consecuencia en España de los límites que la cultura y las leyes han impuesto a los salarios del personal al servicio de las Administraciones públicas, que no puede competir con los salarios del sector privado. Nuestra estructura salarial está limitada por la ley de los presupuestos generales del Estado. Podemos tomar como referencia el presidente del Gobierno, que es con diferencia uno de los salarios más bajos de sus homólogos de la OCDE (Vargas Cárdenas, 2020), si bien incluso a nivel comparativo en España los datos no son fáciles de encontrar y como indica en uno de sus informes de investigación la fundación Hay Derecho, es difícil extraer conclusiones (Castellano, 2016).

Políticamente, desde la crisis económica de 2008, los salarios de los altos cargos, que entonces sufrieron un fuerte retroceso ejemplarizante, no han aumentado más allá de los límites que se han impuesto a las subidas salariales del personal al servicio de las Administraciones públicas e, incluso, se habla de seguir reduciéndolos. Entonces, en el 2008, hubo un intento de reducir la nómina de asesores y electos modificando las leyes, que no fructificó debido a la resistencia que ofrecieron los partidos, que se contentaron con poner límites que hasta ese momento no existían (limitar el número de asesores, por ejemplo). Resulta muy difícil explicar a la ciudadanía la figura de los asesores, no solo en España, sino también en el Reino Unido, aunque en aquel país los salarios de los denominados asesores especiales (*special advisers*), seleccionados por su experiencia demostrada en un determinado campo y no por su militancia política, son sensiblemente más altos que los salarios del personal; no obstante, también es verdad que son muchos menos que en España (la cifra varía con cada primer ministro, pero nunca ha subido de ciento veinte en todo el Gobierno británico).

Sin embargo, a pesar de que la exigencia de que el reclutamiento para los puestos de dirección profesionalizada de las organizaciones públicas sea sobre personas que pueden, sepan y quieran dirigir las –goza de un amplio consenso así enunciado–, es precisamente donde las instituciones públicas españolas y los grupos de interés en la dirección pública se han enredado en una espiral de desencuentros que ha producido numerosa literatura, pero pocos resultados en la institucionalización de la figura de forma generalizada. Muchos de estos grupos de interés han intentado delimitar la figura seleccionando requisitos, regulación, etc., haciendo el espacio más concreto y homogéneo, pensando que así facilitarían su implantación, pero esto no ha sido así. Por ello, el análisis de la figura de la dirección pública profesional (DPP) desde los postulados

de la NGP nos permite abrir el foco que se ha ido estrechando sobre esta figura y plantear un espacio heterogéneo y amplio, adaptado al contexto actual de gestión pública, que nos dará un nuevo impulso a la institucionalización de la DPP.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los postulados de la NGP procedentes del Reino Unido y otros países tuvieron un halo de éxito que supuso un cierto impulso en España, al igual que otras modas y tendencias, pero tras la eclosión inicial pocas organizaciones –más allá de las mencionadas– han conseguido trasladar sus postulados a casos de éxito propios de nuestro país. Los casos más conocidos de la Administración local fueron los ayuntamientos de Barcelona o Alcobendas. En este trabajo compararemos el enfoque original de la NGP en la figura del personal directivo profesional de varios ámbitos institucionales, qué función realizan, las relaciones entre la política y la dirección profesionalizada y cuáles han sido los principales obstáculos para su institucionalización, y concluimos que se puede hacer en la actual coyuntura para favorecerla.

3. LOS DIFERENTES TIPOS DE DIRECCIÓN PÚBLICA Y SU GRADO DE PROFESIONALIZACIÓN

3.1. El personal directivo en la Administración General del Estado

La Administración pública existente tras la promulgación de la Constitución española de 1978 era una institución centralizada y construida según los principios y postulados de una etapa no democrática y un contexto social y económico muy diferente. Por ello, los primeros Gobiernos electos, tanto de la Administración General del Estado como las entidades locales, se encontraron al frente organizaciones que difícilmente daban respuesta a las necesidades del momento. Era necesario transformarlas. El reto de construir el Estado autonómico como respuesta a las necesidades crecientes de la ciudadanía, que era una oportunidad para partir de cero, fue víctima del isomorfismo institucional (Jiménez Asensio, 2023, p. 90).

El personal al servicio de esas Administraciones había ingresado en su mayoría mediante un sistema meritocrático, de lo cual podría deducirse que contaban con la formación, la experiencia y los conocimientos para desarrollar el trabajo y tendrían en su mayor parte capacidad para adaptarse si el trabajo cambiaba o surgían nuevos servicios públicos. Según la regulación vigente en ese momento, el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE)¹, que nunca acabó de implantarse, el colofón de la carrera administrativa eran los puestos para los que se requeriría el diploma directivo (Cortés-Abad, 2024, p. 10) y esa expectativa legal es la que ha alimentado la idea de que profesionalizar la dirección pública es funcionarizar, y que continuó regulado con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y aún se mantiene con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La parte superior de esa organización estatal de origen centralizada, la alta Administración, formada por personas con formación universitaria y reclutada mediante procesos que se consideran rigurosos y por tanto garantizaban solvencia, era una pieza clave en la transformación; su conocimiento y experiencia eran esenciales para lograr un cambio rápido, pero también era necesario contar con la suficiente masa crítica de personas favorables. Y así fue: inicialmente hubo suficientes personas dispuestas a sumarse al cambio y aceptaron ocupar posiciones directivas en los Gobiernos democráticos (el 85 % de los DG en 1982 eran funcionarios) (Férez Fernández, 2006, p. 40). Para el resto de los puestos de dirección los Gobiernos empezaron a nombrar a personas ajenas a esos cuerpos funcionariales, procedentes en muchos casos de las estructuras partidistas o de otros colectivos profesionales (como, por ejemplo, catedráticos). Al principio, los perfiles profesionales de las personas ajenas a la AGE eran de mucho prestigio, experiencia y formación universitaria, reduciendo las resistencias internas y permitiendo una mejor respuesta de las instituciones a los retos de entonces.

Sin embargo, con el tiempo, el hecho de que esa incorporación a puestos de DG de personas ajenas a la alta Administración no haya sido mediante sistemas o procesos que aseguraran que las personas

¹ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado. «BOE» núm. 40, de 15-02-1964. <https://www.boe.es/eli/es/d/1964/02/07/315/con>

nombradas disponen de un mínimo de habilidades, experiencia en gestión o en la materia, produjo (y sigue produciendo) resistencias, pues muchos de los integrantes de estos cuerpos se consideraban los únicos legitimados –meritocráticamente– para ocupar los puestos de máxima responsabilidad en los ministerios y, tras dos años, consolidar el nivel 30. La legislación apoya sus tesis, pues la ley de entonces (LOFAGE) y la vigente actualmente (LRJSP), que establece en su art. 66 con carácter general una reserva de los puestos de Dirección General a las personas pertenecientes a estos cuerpos y las excepciones hay que motivarlas. En este contexto, los postulados de la NGP que abogan por incorporar talento con experiencia directiva –no necesariamente en la AGE– no son factibles de implantar.

Nadie pone en duda de que las personas que superan procesos tan rigurosos, que requieren una gran capacidad memorística e inteligencia, sean solventes para una gran mayoría de las funciones esenciales atribuidas a estos cuerpos funcionariales, pero sería necesario, añadir la evaluación o certificación previa de otras competencias –las *soft skills*– para poder optar a puestos de dirección pública profesional –estén reservados o no a un determinado cuerpo– y mejorar la concurrencia competitiva interna o permitir la competencia externa e implantar verdaderos sistemas de evaluación del desempeño –no solo para retribuir mejor, sino para que los funcionarios directivos profesionales entiendan que su labor en esos puestos es lograr o ayudar a lograr objetivos marcados por el Gobierno de turno y, por lo tanto, su deber es ser imparcial en sus actuaciones, no independiente. Por desgracia para nuestro país y para la fortaleza de nuestras instituciones, en ocasiones han aflorado las agendas y postulados de determinados cuerpos funcionariales con posiciones que pretendían ir más allá de la defensa de sus intereses corporativistas y la clase política ha tomado buena nota de ello.

Esta puede ser una de las razones ocultas como indica (Jiménez Asensio, 2024, parr. 2) de que la reciente regulación del personal directivo público profesional de la Administración General del Estado (Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo) haya limitado esta clasificación –al menos por ahora– a las subdirecciones generales o puestos asimilados a ese rango, como escalón máximo de la carrera administrativa de los cuerpos del subgrupo A1 –los A2 parecen no existir, a pesar de que hay algunos puestos de esa categoría con funciones claramente directivas– y, por tanto, se ha delimitado un espacio completamente reservado al personal funcionario, pero es sin duda un paso necesario para la institucionalización de la figura.

La orden ministerial que desarrolla el RD 6/2023 la TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, finalmente establece mejoras en la calidad de los procesos de libre designación –que la convierten en una designación motivada– y en el régimen jurídico de estos puestos y las personas que los ocuparán. El desarrollo próximamente de estos procesos selectivos especiales supondrá un cambio de paradigma muy importante, ya que se harán realidad dos elementos clave: la acreditación de competencias directivas y la limitación temporal del nombramiento.

3.2. El personal directivo en las entidades instrumentales del sector público estatal

Fuera de esta lucha entre políticos y altos funcionarios por el espacio de poder dentro de la Administración general quedaron las empresas públicas estatales, fundaciones públicas, etc., muchas de ellas con enormes presupuestos y numerosas plantillas, cuya regulación permitía y permite el nombramiento de personas en puestos de máxima responsabilidad usando el derecho laboral, pero que en la práctica que ha sido uno de los espacios clásicos de cooptación por los partidos y los gobiernos para contratar personas afines, más que verdaderos profesionales de la gestión para que estas empresas presten los servicios de interés general para los que han sido constituidas. La falta de mecanismos de rendición de cuentas o de más estudios académicos y la casi ausente cultura de transparencia impiden en este momento asegurar si esa cooptación es generalizada o residual en el conjunto del sector público.

Además, no es fácil demostrar que una persona por el mero hecho de ser nombrada en un cargo directivo de máxima responsabilidad es *amiga* o *afín* de la persona que le nombra, puesto que si fuera demostrable jurídicamente el nombramiento sería anulable y probablemente punible. Por lo tanto, se utiliza la denuncia mediática, que rara vez surte el efecto de dimisión de ninguno de los actores. Como hemos

dicho, puede que los casos denunciados sean una minoría ruidosa pero no generalizable, y que realmente los casos reales de nepotismo no sean porcentualmente relevantes². Lo que sí es constatable, gracias a las denuncias mediáticas y a nuestra tradición cultural de las cesantías (Albuera Guirnalos, 1990, pp. 19-45), es que hay un sector mayoritario de la sociedad que opina que las empresas públicas, fundaciones y demás fórmulas jurídicas funcionan como verdaderas agencias de colocación partidista y que ello supone un daño reputacional a las instituciones del sector público inmenso.

3.3. El personal directivo en las autoridades independientes

Mención aparte merecen las autoridades independientes de nuevo cuño que se están creando en cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales, y fundamentalmente las directivas de la UE, cuyo objetivo es que estas entidades públicas especiales hagan de contrapeso y control de otras instituciones con el fin de luchar contra la corrupción; por ello, formalmente el personal directivo al servicio de las mismas goza normativamente de una dosis extra de *independencia* y limitación temporal de mandato. El problema es que el nombramiento de ese personal directivo y la presidencia de estas agencias sigue las mismas pautas que el resto del sector público y adolece de los mismos defectos: si las personas nombradas deben ser personas de reconocido prestigio y competencia profesional, la falta de concurrencia competitiva y de publicidad de la selección hace que toda la mejora reputacional que estas instituciones deberían aportar a la sociedad caiga como un castillo de naipes (recordemos la anulación del nombramiento de la presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos: STS 1891/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1891). En este aspecto, es clave la autolimitación de la clase política en las fases iniciales de la selección, pues nadie cuestiona que el nombramiento final corresponda al Gobierno de turno, pero este nombramiento tiene que recaer en la persona que haya superado el proceso de selección público, abierto y sobre criterios estrictamente profesionales. Esto dará credibilidad a las instituciones y mejorará la confianza ciudadana. Un ejemplo que a mi juicio va en la dirección correcta es el anuncio de expresión de interés para la recepción de candidaturas a la Dirección de la Agencia Estatal de Administración Digital, publicada el pasado 14 de noviembre.

3.4. El personal directivo en el sector público autonómico

Las Administraciones autonómicas en su estructura administrativa central y, en general, derivado de los procesos de transferencia de competencias, han desarrollado un isomorfismo de la AGE, donde las consejerías emulan a los ministerios y los puestos directivos son direcciones generales, secretarías generales técnicas y subdirecciones generales, la estructura de cuerpos generales y especiales (Jiménez Asensio, 2023). Con una tradición más corta y un corporativismo menos acusado todavía, los puestos directivos no están reservados a personal funcionario o de determinados cuerpos en general, por lo que el grado de nombramiento en puestos directivos de personas ajenas a la Administración suele ser superior al de la AGE y, además, no se regula la convocatoria pública de estos puestos, por lo que el grado de amateurismo o de procedencia exclusivamente partidaria de las personas que ocupan el máximo nivel administrativo de las consejerías no ayuda a que la ciudadanía tenga apego a estas instituciones públicas, y su nivel de confianza, después de décadas de malos ejemplos convenientemente difundidos, está bajo mínimos.

Ese isomorfismo institucional en concreto en la materia de la dirección pública profesional se ha ido matizando en algunas comunidades autónomas a través de regulaciones posteriores a la publicación del TREBEP –denominadas de segunda generación–, que ante la falta de regulación para la propia AGE no tenían un espejo al que mirarse y cada institución ha ido avanzando por caminos desiguales, como podemos ver en Cortés-Abad (2024, p. 12), usando varios tipos de normas, delimitando la DPP de forma diferente, con una profundidad y detalle diverso; tanto es así que el autor lo califica de «tutti-fruti normativo para institucionalizar la función directiva». A priori, esta divergente regulación, acorde con el desarrollo de nuestro Estado autonómico y sus competencias en materia de función pública, no debería ser un obstáculo para la institucionalización de la figura.

Es de destacar en este ámbito la regulación andaluza de la DPP en la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, que ha reconocido la dualidad de la función directiva (Cortés-Abad, 2024, p. 22), pues contempla la posibilidad de directivos públicos profesionales de rango de altos cargos

² Una de las fuentes más consultadas son los estudios anuales, como el «dedómetro» de la Fundación Hay Derecho.

y directivos de procedencia funcionarial, lo cual es un signo de apertura del modelo y reconocimiento de funciones y competencias comunes, aunque tengan regímenes jurídicos diferentes. Previamente a esta moderna regulación, Andalucía ha afrontado la regulación de la figura en otros sectores, pues existió un proyecto de decreto por el que se aprobaba el Estatuto del Personal laboral que ejerce funciones directivas profesionales en las entidades instrumentales del sector público andaluz y se dictó el Decreto 152/2020 de la función directiva de los centros docentes no universitarios y el Decreto 132/2021 que regula la provisión de puestos directivos de centros sanitarios.

Es difícil hacer un estudio general sobre el impacto en estas instituciones autonómicas de los postulados de la NGP y también sobre su posible impacto en los servicios públicos. No obstante, si en este caso miramos a la Comunidad Autónoma de Madrid encontramos numerosos ejemplos de implantación de sistemas y herramientas vinculadas con la mejora de la gestión desde una perspectiva empresarial. La utilización generalizada del modelo EFQM (iniciales de European Foundation for Quality Management) en los ámbitos educativo, sanitario y de políticas de empleo –muy relevantes por su tamaño– ha supuesto la adopción de técnicas de mejora de la Administración como la orientación al cliente, la gestión por procesos o el *benchmarking*. Este modelo denominado de excelencia tiene su origen en la empresa privada e inicialmente es importado sin ninguna adaptación al sector público, lo que en ocasiones supuso a sus impulsores no pocos retos. Por lo tanto, el nombramiento de personas ajenas a la Administración en puestos de dirección general o equivalentes (en la actualidad en la Comunidad de Madrid más del 50 %), ha contribuido decisivamente a que esta Administración autonómica haya sido más permeable que otras a la incorporación de técnicas de la NGP.

Este análisis también es extrapolable al sector público institucional de la Comunidad de Madrid, pues sus agencias, organismos autónomos, fundaciones y otros entes se nutren en un porcentaje alto de personal ajeno a las plantillas de las personas empleadas públicas, tanto de extracción partidista –como puede comprobarse en los currículos publicados en los portales de transparencia– como del propio sector o ámbito de referencia de la organización y, por lo tanto, ha habido pronunciamientos sobre el grado incidencia que tiene lo que se denominan *puertas giratorias*, que evidencian la necesidad de contar con organismo o instituciones independientes que vigilen los potenciales riesgos y conflictos de interés. De ponerse en marcha, emulando a países de nuestro entorno, estas organizaciones mejorarían la percepción ciudadana en las Administraciones públicas.

Queda fuera del alcance de este trabajo analizar, aunque sea someramente, el personal directivo de otros ámbitos muy relevantes, como son la sanidad o la educación, también perteneciente a las comunidades autónomas, con regulación propia y desarrollo muy dispar, pues el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas ha producido organizaciones de muy diverso tamaño, pero es necesario mencionarlos dado su papel en la prestación de servicios públicos básicos. En ambos, la dicotomía de funcionario/no funcionario que hemos visto en otros ámbitos no se produce tan marcadamente porque las diferentes profesiones implicadas en ellos han producido una base de personal formado y capacitado en dirección pública suficiente para permitir selecciones de personas que cumplieran aspectos meritocráticos y de proyecto político. También el tamaño de las plantillas públicas de estos colectivos ofrece una base muy amplia de donde elegir al personal directivo y, por ello, con frecuencia los nombramientos recaen en personas que son empleadas públicas.

3.5. El personal eventual con funciones directivas en la Administración local

En la Administración local se utilizó la figura de personal eventual para cubrir los puestos directivos vía art. 176 del 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 (TRRL), que no ha sido derogado explícitamente, pero que entra en crisis cuando se dicta el art. 12 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), que determina exclusivamente las funciones de asesoramiento para este tipo de personal. Este cambio legislativo ha dejado huérfanos a las alcaldías de los municipios del régimen común –los municipios del título X de la LRBRL tienen regulación propia para personal directivo– de la posibilidad de contar con personas para puestos directivos o gerenciales que no tengan la condición de funcionario.

La figura del personal eventual como personal directivo, que dio a los ayuntamientos y diputaciones la posibilidad de contar con personas ajenas a la Administración para apoyar la puesta en marcha de políticas a comienzos de la última etapa democrática, no puede ser despreciada sin más, pero hay que diferenciarla

claramente de los perfiles más vinculados con el ejercicio de la política partidista que también tienen su cabida, pues teniendo el mismo régimen jurídico podemos encontrarnos personas dedicadas al trabajo de gabinete o apoyo: agendas, secretaría, comunicación política o análisis, cuya función no es dirigir. A mi juicio, ha habido demasiados titulares de periódicos instrumentalizados para debilitar al contrario, que mezclan estos puestos y les atribuyen salarios estratosféricos muy alejados de la realidad.

3.6. El personal directivo público profesional en los municipios sujetos al régimen de gran población

La reforma de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, reguló la función directiva de los municipios del denominado régimen de gran población, que supone a juicio de Llavador Cisternes (2022, p. 45) una *lofagización*, es decir, una copia de lo previsto en la LOFAGE para las instituciones locales más grandes. Esta regulación indica una serie de puestos obligatorios en esas organizaciones que además ostentan la condición de órgano directivo, entre los que se encuentran los puestos reservados a funcionarios de habilitación nacional, también reserva para funcionarios otros puestos directivos y deja la puerta abierta a la excepción de incorporar personal no funcionario en el caso de las coordinaciones y las direcciones generales. El resultado de esa exigua regulación es la coexistencia nada pacífica en una misma organización de muy diferentes tipos de personal con funciones directivas atribuidas con diferentes propósitos y régimen jurídico –por ejemplo, los habilitados nacionales, el control de la legalidad desde su régimen funcional y los directores de organismos autónomos, gestionar desde su régimen laboral de alta dirección–, y si a ello le sumamos la imposibilidad de regular vía reglamento las condiciones de trabajo del personal directivo (STS 1829/2019, 17 de diciembre de 2019), las Administraciones locales tienen muy difícil institucionalizar la figura de la dirección pública profesional.

4. ANÁLISIS DE LA LABOR DE LA PERSONA DIRECTIVA PÚBLICA

4.1. La función de dirigir es común

Todo el panorama de diversidad relatado anteriormente, los diferentes tipos de regulación y la enorme variedad de instituciones en nuestro país muestran que no podemos hablar de una dirección pública profesional homogénea, como tienen otros países con estructuras institucionales más simples. Tenemos que afrontar la realidad de que estamos, como indica Llavador Cisternes (2022, p. 42), con un concepto paraguas, definido en un solo artículo del TREBEP, que por su brevedad y propósito de básico (Cortés-Abad, 2024, p. 12) ha dado lugar a diferentes regulaciones. No obstante, sea cual sea la organización pública, la dirección profesional tiene un elemento común, lo esencial, y es que realiza funciones directivas en un ámbito de actuación pública institucionalizado.

La clave de bóveda de esta figura es que a una persona directiva pública le describe su labor, sus funciones, lo que debe de hacer en la organización, no su estatus o nivel. Pero, además de esas funciones, existe un mínimo común entre los tipos de personal directivo público que sale de la comparación con otros modelos internacionales, consistente en: a) una formación universitaria que acredita unos conocimientos especializados; b) un conjunto de competencias directivas públicas que los diferencia de personas que no sean profesionales de la dirección, y c) un código de conducta que permite gestionar riesgos y potenciales conflictos de interés con el fin de dar prestigio social, diferenciándose –como colectivo– de los políticos y las personas empleadas públicas.

No es casual que esos tres elementos comunes fuesen los requisitos previos para obtener una certificación de directivo público profesional de categoría 1, otorgado por el CERPER de la AEC (Martín Castaño, 2014, p. 215), construido mediante la norma ISO 17024:2012³, de certificación de personas, que también se utiliza en la certificación de delegados de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos⁴ o los certificados de profesionales de Gestión de Proyectos emitidos por el prestigioso Project Management Institute⁵.

³ AENOR (2012). Evaluación de la conformidad. Requisitos generales para los organismos que realizan certificación de personas (ISO/IEC 17024:2012).

⁴ <https://www.aepd.es/documento/esquema-aepd-dpd.pdf>

⁵ <https://www.pmi.org/#>

4.2. Las relaciones entre la dirección profesionalizada y la política

Se habla de que el ámbito de la dirección pública es un espacio colonizado por la clase política, y se recomienda su despolitización, pero no se explica en qué consiste esa despolitización. En la mayoría de los casos se entiende como sinónimo de funcionarización y, por ende, de independencia o neutralidad; sin embargo, del análisis de la figura de la dirección pública profesionalizada desde la perspectiva de la NGP, el personal directivo tenía una clara intencionalidad de ejecución de determinadas políticas emanadas de la clase política centradas en la eficiencia (Metcalf y Richards, 1989, p. 12) y la reducción del gasto, pero también en la mejora de la gestión; por tanto, nada neutrales.

El problema en España puede ser precisamente la necesidad de contar con políticas públicas bien definidas, financiadas, evaluables y que logren los impactos y resultados que la sociedad necesita. Para ello, son necesarios tres colectivos, cada uno en su rol: personas que definan y/o elijan políticas –los políticos–, personas que dirijan las organizaciones que deben liderar la implementación de esas políticas –los directivos públicos profesionales– y las personas empleadas públicas de esas organizaciones para garantizar que las políticas públicas se aplican de acuerdo a los principios de seguridad jurídica, igualdad, interés general, imparcialidad, objetividad, etc. Todo ello para evitar que cualquiera de los tres colectivos plantee su labor o posicionamiento desde la confrontación: políticos contra burócratas o burócratas contra políticos, tal y como ocurre ahora. No hay más que consultar las redes sociales para ver esta confrontación (Hendriks *et al.*, 2024, p. 2).

En este contexto, es necesario que las personas que se dedican profesionalmente a la función política mejoren sus competencias (Monar Rubia y Martín Castaño, 2015). De esa forma, la simbiosis o el baile –como indica Ramío (2012)– entre la figura política y la figura de la dirección pública profesional se produce con naturalidad, pues no habrá confusión de rol y el político se podrá enfocar a ganar elecciones y a cumplir con sus obligaciones hacia la ciudadanía. Y nos referimos no solo a la organización pública a la que ha accedido democráticamente, sino también a la organización partidista, donde la profesionalización de la dirección es necesaria que llegue y, de esa forma, asegurar que los partidos tienen un funcionamiento y comportamiento acordes con su exigente regulación (Martín Castaño, 2022). Esta profesionalización de la clase política ya existe en países con una mayor tradición democrática y que cuentan con escuelas de gobierno o *think tanks* en los que las personas que quieren dedicarse a la labor política disponen de una oferta formativa muy prestigiosa y donde se debate sobre políticas intensamente.

Con políticos formados y dedicados a la labor política, estos contarán con las personas –cualquiera que sea su colectivo de origen– para ayudarles en la labor de dirigir lo público sin que por ello se les tache de *pseudopolíticos* por haber sido nombrados por un político o un consejo de políticos, sino por un proceso *meritocrático* soportado por evidencias y transparente, y no basado en la *confianza o la lealtad política*. Son personas que han optado por tener una carrera profesional de gestión y, por lo tanto, no se confunden con la clase política; se produce una recomendable separación de carreras, defendida por Dahlström y Lapuente (2018, p. 2).

El problema sigue siendo que aunque la ley y los procedimientos hablan de nombramiento profesional, no se ha regulado un escrutinio o una selección independientes y en la práctica lo que se hace es primero elegir a la persona y luego buscar la motivación para el nombramiento, de ahí que los procedimientos, aunque públicos, tengan tan poca concurrencia. Este proceso, aun recayendo por casualidad en una persona que se dedica profesionalmente –por trayectoria y formación– a la gestión pública, de cara al adversario político o a la prensa amarilla está contaminado en su gestión y se complican severamente sus posibilidades de trabajar para otro Gobierno. Si nos damos cuenta, la norma cumple los estándares de las democracias plenas y los países más avanzados, pero nuestra cultura al ejecutar la ley no.

Los funcionarios burócratas no tienen encomendada la misión constitucional de mantener el Estado en contra de la clase política; si el Gobierno de turno tiene la mayoría y la mantiene el tiempo suficiente, tiene la legitimidad democrática de transformar la Administración al servicio de las políticas por las que los han elegido. No hay más que leer la hemeroteca para comprobar que Hungría o Polonia –por citar los más radicales–, pese a formar parte de la UE, han dado pasos decisivos para incumplir los convenios de derecho internacional, negar el cambio climático, entregar los servicios públicos a multinacionales o eliminar organismos constitucionales. Para desarrollar esas políticas han hecho aprobar leyes, dictar instrucciones y ejecutar órdenes, instrucciones y pautas que siguen el principio de legalidad. Serán los ciudadanos quienes en las urnas podrán decidir si esa es la sociedad que quieren. Las personas que se dedican a la dirección pública profesional deben decidir si ponen sus conocimientos y experiencia al servicio de esas políticas, pero no por ello necesariamente deben ser etiquetados de políticos.

4.3. El impacto de las puertas giratorias en la figura y desempeño del personal directivo

Que haya una persona que sus iguales consideren que es una persona gestora experimentada en centrales nucleares, submarinos o fiscalidad significa que se ha formado y ha tenido experiencia tanto en el sector o ámbito como en dirección. Esa persona, seguramente de procedencia inicialmente técnica, decidió o tuvo la oportunidad años atrás de dedicarse profesionalmente a la dirección. En el caso de un médico (y otras profesiones), incluso perdiendo su capacidad de seguir ejerciendo la medicina directamente. Esta persona puede dedicarse a la política activa en algún momento de su vida y ser elegido democráticamente para un cargo público, pero la clave en nuestro país es que no se puedan realizar ambas funciones al mismo tiempo y debe existir una clara delimitación temporal y espacial. Como ejemplo, el código de conducta⁶ de los directivos públicos certificados así lo indicaba. Ese, y la desvinculación de los puestos directivos de la lógica partidista, evitando nombrar a personas sin la competencia mínima, sería el camino de la profesionalización.

Es legal, y si se gestionan adecuadamente los conflictos de intereses, que los funcionarios puedan dedicarse a la política y luego volver a sus puestos de origen. En otros países, estos trasvases de carreras políticas a funcionariales, y viceversa, o están prohibidas legalmente o no se dan porque los miembros de ese colectivo tienen códigos de conducta o éticos que permiten ir, pero no volver. No hay sistemas internacionales que sean perfectos, por lo que nuestro sistema no es malo en su diseño, sino mejorable en su ejecución.

5. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ECOLOGÍA DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

En este momento ya hay bastantes avances en la institucionalización de la dirección pública profesional, y los que llevamos en esto décadas nos congratulamos, pero no bajamos la guardia porque queda mucho camino por recorrer para que la figura contribuya decisivamente al funcionamiento de las instituciones públicas y causen un impacto relevante en la sociedad. Así, y derivado del análisis anterior, que muestra una geometría variable en la configuración de los diferentes tipos de personas o puestos directivos, debemos insistir en los elementos que forman parte de una ecología de la DPP (Monar Rubia, 2022, p. 14) sostenible, eficiente y eficaz.

La Escuela de Alta Dirección Pública del Estado, que se ha puesto en marcha a través de la Estrategia de Aprendizaje del INAP 2023-2024⁷, va a producir una red de personas directivas y predirectivas que, trascendiendo el cuerpo de pertenencia, compartirán un marco de competencias directivas públicas, experiencias, valores, metodologías, canales y herramientas de comunicación que vertebrarán la función directiva transversal de la Administración General del Estado, hacia un liderazgo transformador.

El régimen jurídico, la pertenencia a un determinado cuerpo, igual que los idiomas, son muy relevantes para los puestos directivos según el ámbito en el que deban desempeñar sus funciones. La selección, que en todos los casos deberá tener en cuenta las competencias directivas de una forma u otra, será también diferente en función del tipo de personal directivo de que se trate: con más o menos requisitos, más o menos publicidad. Las retribuciones en determinados puestos estratégicos, donde el reclutamiento compita con el sector privado –inteligencia artificial, bioingeniería, por ejemplo– será necesario singularizarlas y no constreñir a salarios equivalentes a electos, personal funcionario o eventual, acorde con el nivel de exigencia, su contrato programa y de obtención de resultados tras una evaluación, de forma homogénea a otros países de la OCDE.

Si nos centramos en aquellos tipos que se nutren de personal que ya ostenta la condición de persona empleada pública, la selección mediante libre designación puede cambiar radicalmente hacia un nombramiento por tiempo definido (3-6 años) y con prórrogas tasadas porque los directivos deben alinearse con las políticas públicas para las que han sido elegidos y porque en ausencia de un sistema de evaluación mínimo los ceses son procesos dolorosos para todas las partes y, en muchas ocasiones, gestionados de una forma ilegal y con garantías de respeto de la condición de la persona funcionaria mediante una elección de destino de los que estén vacantes provisionalmente. Estos son los tres elementos comunes a la mayoría de los modelos europeos, tal y como indican las conclusiones del Grupo de trabajo 4 (Liderazgo y función pública en el proceso de consenso por una Administración abierta), y la normativa estatal y la de algunas comunidades autónomas ya va en este sentido. Esperamos que el resto pronto le sigan los pasos.

⁶ <https://www.compromisosdecaldad.es/p/directia-codigo-de-conducta-de-la.html>

⁷ <https://www.inap.es/documents/10136/1720719/Estrategia+de+Aprendizaje+2023-2024/b2e0c78f-66ab-73e6-1480-e4c7a27222e7>

Otra de las palancas de mejora de este espacio institucional son los marcos o diccionarios de competencias directivas públicas que están liberando las escuelas e institutos de Administración pública, como el INAP, IAAP y la EAPC, y aunque cada uno de ellos tiene su enfoque, derivado del origen y proceso de elaboración, pueden ser usados libremente o adaptados por el resto de las instituciones como soporte a sus subsistemas de recursos humanos: reclutamiento, formación, desarrollo o evaluación. Compartir marcos de competencias facilitará el intercambio de experiencias y la expansión de la institucionalización de la figura de la DPP.

6. CONCLUSIONES

La nueva gestión pública fue una tendencia del mundo anglosajón que influyó decisivamente en un impulso de la gerenciación en casi todos los países, dando respuesta, en un contexto de crisis, a la introducción de eficiencia y eficacia en las instituciones públicas, poniendo al frente de ellas a las personas que habían demostrado capacidades para dirigir, sin que necesariamente esas personas pertenecieran obligatoriamente a un determinado colectivo de empleados públicos previamente. Sin embargo, como hemos visto en Cortés-Abad (2024, p. 23), en España se ha optado mayoritariamente por regular la dirección pública profesional por modelos cuasi cerrados de dirección pública.

Pero también hemos visto en este documento que el sector público es muy diverso y que personas pertenecientes a diferentes tipos de directivos han ofrecido resultados sobresalientes y de alto impacto en todo tipo de organizaciones públicas. Así, en el momento actual, de crisis casi permanente, cambios tecnológicos y sociales acelerados, no podemos descartar a priori ningún talento y es necesario abrir, siguiendo los postulados originales de la nueva gestión pública, el espacio de la profesionalización directiva.

Con un modelo más abierto, debemos poner el foco en el establecimiento de mecanismos rigurosos y públicos en los que las personas demuestren, previamente a su postulación a un puesto o cargo directivo, que disponen de las competencias directivas públicas que garantizan que pueden desempeñar los puestos a los que opten. Si esa certificación de competencias fuese obtenida en instituciones públicas o privadas que operasen bajo los postulados de la norma ISO UNE 17024:2012, con esquemas de certificación de propiedad pública, tendríamos esa garantía (Martín Castaño, 2014, p. 218).

Con personas previamente acreditadas en competencias, demostrado que disponen de la experiencia y formación requeridas para el puesto, los procesos selectivos publicitados de personal directivo dotarán de la necesaria confianza ciudadana a los nombramientos y, de esa forma, las personas dedicadas a la función política –sean gobierno u oposición– legitimarán su elección en personas capaces que les ayuden, desde su reforzado rol profesional, gestionando, ejecutando y mejorando los servicios, proyectos, políticas e instituciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuera Guirnaldos, A. (1990). El cesante: análisis de un «tipo» social del siglo XIX. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, (12), 45-66. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO9090110045A>
- Castellano, J. (2016). *Análisis de los sueldos de los máximos responsables y altos cargos de la Administración General del Estado y las empresas y entes del sector público estatal. Situación actual y propuestas de mejora en transparencia y coherencia*. Fundación ¿Hay Derecho? https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_informesSueldosPublicos.pdf
- Cortés-Abad, O. (2024). Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico. *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. <https://doi.org/10.24965/da.11386>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán*. Deusto.
- Férez Fernández, M. (2006). *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Diputació de Barcelona. https://llibreria.diba.cat/es/libro/carrera-administrativa-la-nuevas-perspectivas_36390
- Garrido García, J. (2012). La Nueva Gestión Pública: el nuevo modelo de Administración pública. En P. Madrigal Barrón y E. Carrillo Pascual (coords.), *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías* (pp. 678-688). Asociación Castellano-Manchega de Sociología. https://acmspublicaciones.revistabarataria.es/wp-content/uploads/2017/05/51.2012.Garrido.Tiempos.678_687.c.pdf
- Hendriks, J., Damhuis, K. y Overman, S. (2024). From performance to morality: How politicians frame bureaucracy, its organizations, and public sector employees. *Public Administration Review*, 1-16. <https://doi.org/10.1111/puar.13879>
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

- Jiménez Asensio, R. (2023). *Instituciones rotas: separación de poderes, clientelismo y partidos en España. Estudio Sector Público*. <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2024/06/rja-instituciones-rotas-pdf-version-integra.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2024). Los directivos públicos «profesionales» en la Administración del Estado: debilidades del (nuevo) marco regulador. *Hay Derecho*. <https://www.hayderecho.com/2024/05/20/administracion-estado-directivos-publicos/>
- Llavador Cisternes, H. (2022). *Función directiva local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines*. Tirant lo Blanch.
- Martín Castaño, R. (2014). El Sistema de Certificación de Directivos Públicos Profesionales (SC/DPP), un instrumento modernizador de las Políticas y los Servicios Públicos. En R. Bañón i Martínez y R. Tamboleo García (coords.), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos* (pp. 207-220). Universidad Complutense de Madrid.
- Martín Castaño, R. (2022). La dirección profesional como un elemento de regeneración de los partidos y de lucha contra la corrupción [trabajo fin de grado]. *Re-unir Repositorio Digital*. <https://reunir.unir.net/handle/123456789/12986>
- Metcalf, L. y Richards, S. (1989). *La modernización de la gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice Hall.
- Monar Rubia, F. (2022). La ecología de la Dirección Pública Profesional para un mundo virtualizado. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (extra 1) [ejemplar dedicado a: La gobernanza inteligente].
- Monar Rubia, F. y Martín Castaño, R. (2015, 4 de marzo). *Las ocho competencias básicas del gobernante*. Fundación Compromisos de Calidad. <https://www.compromisosdecalidad.es/2015/03/las-ocho-competencias-basicas-del.html>
- Ramió, C. (2012). *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Los Libros de la Catarata.
- Vargas Cárdenas, P. A. (2020). *Remuneración de altos cargos de Gobierno en países con diferentes sistemas políticos. Comparativa en razón del sueldo del Gabinete, Dieta Parlamentaria, Sueldo Mínimo, Sueldo Promedio y PIB Per Cápita*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – Asesoría Técnica Parlamentaria. https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=75597

Documentación Administrativa, número 13, diciembre de 2024

Monográfico: La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI

Sección: CRÓNICAS

Recibido: 03-12-2024

Aceptado: 03-12-2024

Publicado: 14-01-2025

ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11486>

Páginas: 151-167



Referencia: Chaves García, J. R. y Rastrollo Suárez, J. J. (2024). Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre empleo público más significativa del segundo período del año 2024. *Documentación Administrativa*, 13, 151-167. <https://doi.org/10.24965/da.11486>

Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre empleo público más significativa del segundo período del año 2024

Summary of the cassation jurisprudence on public employment with higher significance in the second period of the year 2024

Chaves García, José Ramón

Ministerio de Justicia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3886-1642>

kontencioso@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia en Asturias. Doctor en Derecho y miembro numerario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Ha sido profesor asociado de Derecho Comunitario y director general de Universidades e Investigación del Principado de Asturias.

Rastrollo Suárez, Juan José

Universidad de Salamanca. Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0521-1045>

rastrollo@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de universidad de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. Doctor Europeus en Derecho y premio extraordinario de grado y doctorado. Secretario de la revista *Documentación Administrativa*, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, y subdirector del Centro de Investigación para la Gobernanza Global. Director del Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca.

RESUMEN

A lo largo de la presente sección presentamos una síntesis de la jurisprudencia casacional sobre empleo público más significativa durante el segundo período del año 2024.

PALABRAS CLAVE

Jurisprudencia casacional; empleo público; 2024.

ABSTRACT

Throughout the present section, we introduce a summary of cassation jurisprudence on Public Employment with higher significance during the second period of the year 2024.

KEYWORDS

Cassation jurisprudence; public employment; 2024.

SUMARIO

ADVERTENCIA PRELIMINAR. A) SENTENCIAS SOBRE ACCESO Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. B) SENTENCIAS SOBRE SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. C) SENTENCIAS SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO, CARRERA PROFESIONAL Y JUBILACIONES. D) SENTENCIAS SOBRE RETRIBUCIONES E INDEMNIZACIONES. E) SENTENCIAS SOBRE CUESTIONES PROCESALES LIGADAS AL EMPLEO PÚBLICO.

ADVERTENCIA PRELIMINAR

Se indica el extracto de cada sentencia con la máxima aproximación a su literalidad para ofrecer una triple vertiente: la cuestión casacional, las razones aplicadas y la doctrina que se fija, aunque en unas ocasiones esta se declara expresamente y en otras se deriva de los fundamentos de la sentencia. Comprende las sentencias casacionales dictadas desde el 1 de junio de 2024 hasta el 30 de noviembre de 2024. Se sistematizan en varios bloques:

- a) Sentencias sobre acceso y provisión de puestos de trabajo.
- b) Sentencias sobre situaciones administrativas.
- c) Sentencias sobre condiciones de trabajo, carrera profesional y jubilaciones.
- d) Sentencias sobre retribuciones e indemnizaciones.
- e) Sentencias sobre cuestiones procesales ligadas al empleo público.

A) SENTENCIAS SOBRE ACCESO Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Extensión de las facultades de los tribunales cuando se anula el acto excluyente de proceso selectivo por falta de actitud, por el resultado de la prueba pericial (STS de 4 de junio de 2024, rec. 1003/2022, en la misma línea que la STS de 25 de abril de 2024, rec. 4854/2022)

CUESTIÓN. Determinar el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional para efectuar la declaración de apto o de no apto en la prueba del caso práctico de un proceso selectivo de ingreso en la Escala Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía, y si el efecto de esa declaración debe ser la retroacción de actuaciones.

FUNDAMENTO. El deber de motivación de la declaración de no apto en una prueba de entrevista personal en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes comporta, al menos, las siguientes exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico, y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que niega la aptitud de un aspirante.

Tal motivación debe provenir del propio órgano técnico o tribunal calificador que ejerce la discrecionalidad técnica y debe ofrecerse al tiempo de adoptarse la decisión administrativa y, en todo caso, cuando algún aspirante lo solicite o cuando sea objeto de impugnación en vía administrativa, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el art. 24 de la Constitución española.

DOCTRINA. El órgano jurisdiccional que anule por falta de motivación el juicio técnico emitido por el tribunal calificador en una prueba de entrevista personal de las características de la antes referida tiene la facultad para declarar la aptitud de un aspirante cuando alcance fundadamente esa convicción tras la valoración del expediente y del resto del material probatorio existente en actuaciones, muy en particular, de la prueba pericial practicada en el proceso con todas las garantías.

El ejercicio profesional de funcionario arquitecto técnico no exige la colegiación (STS de 24 de junio de 2024, rec. 1989/2022)

CUESTIÓN. Determinar si cabe entender vigente la previsión recogida en el art. 32 del Real Decreto 1471/1977, de 13 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General y Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, según la cual el ejercicio profesional por los funcionarios públicos, como consecuencia de su relación funcional, no obliga a la colegiación.

FUNDAMENTO. No se aprecia ningún motivo por el que el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos haya de considerarse tácitamente derogado.

El art. 3 de la Ley de Colegios Profesionales es anterior y, por consiguiente, podría ser relevante a efectos de la validez del precepto reglamentario, pero no determinante de su derogación. Y en cuanto a las modificaciones de la Ley de Colegios Profesionales posteriores a 1977, cuando se aprobó el citado precepto reglamentario, no se especifica qué nueva norma de aquella sería incompatible con este.

Tampoco la reserva de ley impuesta por el art. 36 de la Constitución sobre el régimen jurídico de las profesiones colegiadas es base suficiente para afirmar que un precepto reglamentario preconstitucional atinente a un aspecto del régimen jurídico de una profesión regulada, como es el aquí examinado, ha quedado tácitamente derogado.

DOCTRINA. El art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos está vigente y es válido.

La mención obtenida en un curso de adaptación de la antigua diplomatura al grado no constituye una titulación distinta respecto del grado (STS de 27 de junio de 2024, rec. 2801/2022)

CUESTIÓN. Determinar, a los efectos de los procedimientos de acceso o provisión de puestos de trabajo en el empleo público, si, quienes estando en posesión del título de diplomado y hayan realizado un curso más de adaptación al grado, pueden ver computados sus dos títulos, de manera que pueda valorarse uno como título de acceso y el otro como título independiente.

FUNDAMENTO. Estamos ante un título de grado complementado con la mención, de ahí que en el art. 5.4 del Real Decreto 1002/2010 la regule como «vinculada» al título de grado. Es más, la regulación de esta figura –la mención– la encontramos en sede de la regulación de la enseñanza general o común de Grado, de ahí que se le dé el tratamiento «denominación» del título de grado, tal y como se deduce de las normas reglamentarias citadas.

DOCTRINA. Quienes estando en posesión del título de diplomado, superen un curso de adaptación para obtener el de grado, no pueden invocar uno u otro como título de concurrencia y como mérito de «formación académica», pues a estos efectos no son títulos distintos. Y a efectos de tal mérito, la mención se considera respecto del grado como un complemento de esa titulación de base, no una titulación distinta.

La legislación autonómica puede exigir titulación para participar en procesos selectivos para cuerpo técnico de auxiliares, escala delineantes, distinta de la exigida para el ejercicio privado de la profesión (STS de 4 de julio de 2024, rec. 7355/2021)

CUESTIÓN. Determinar, con especial referencia al Cuerpo de Delineantes, si es necesario considerar conjuntamente la titulación que hay que poseer para ingresar en un determinado cuerpo funcional y los requisitos exigidos para el ejercicio de una concreta profesión regulada a la hora de determinar que titulación exigir a los aspirantes que participan en un proceso selectivo o si, por el contrario, es suficiente con la exigencia de la primera de ellas.

FUNDAMENTO. En este caso hay una norma con rango de ley: el art. 36 de la Ley Autonómica de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, cuya vigencia y contenido ninguna de las partes cuestiona. Así la pregunta que debe hacerse es si la ley autonómica puede exigir una titulación de nivel inferior a la requerida para el ejercicio de la misma actividad en el sector privado. Esta Sala considera que la respuesta debe, en principio, ser afirmativa por dos razones. Una es que no se ha demostrado que ello contravenga la legislación básica del Estado en materia de función pública. Y la otra razón es que para llegar a la conclusión opuesta sería necesario sostener que el citado precepto legal autonómico es inconstitucional por algún otro motivo, algo que ninguna de las partes ha alegado. Tampoco esta Sala entiende que haya fundamento para dudar de su constitucionalidad.

DOCTRINA. Para el acceso a una escala de funcionarios como la aquí examinada no es preciso tener la misma titulación que sería exigible para ejercer la profesión en el sector privado.

Valoración de servicios prestados en otro servicio de salud en régimen igual para personal estatutario fijo e interino (STS de 11 de septiembre de 2024, rec. 8910/2022, con remisión a la STS de 23 de enero de 2024, rec. 8444/2021)

CUESTIÓN. Determinar si el inciso previsto en el apartado 40.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, referido a «la organización a la cual prestan sus servicios» comporta que el estatutario interino de larga duración ha de acreditar que los

servicios prestados se han prestado en el servicio de salud en el que se ha solicitado el reconocimiento de la carrera profesional.

FUNDAMENTO. Esa temporalidad no impide un trato igual a efectos de reconocimiento de progresión de grado y respecto de los servicios prestados en otro servicio de salud: ciertamente este personal no ejercerá el derecho a la movilidad, pero podrá haber adquirido unos conocimientos o experiencias valorables en otro servicio de salud a efectos de reconocimiento de grado de carrera y, como ocurre con el personal fijo, podrá haber otros elementos que no puedan valorarse por ser ajenos «a los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios» y que hace la convocatoria.

DOCTRINA. Tratándose de personal estatutario interino respecto de los elementos integrantes de la carrera profesional del art. 40.2 del EMPSS, cabe invocar también los adquiridos y consolidados en otro servicio de salud en el que prestó servicios con exclusión de aquellos conocimientos, experiencias o cumplimiento de objetivos que sean específicos del servicio de salud en el que se prestaron servicios mediante una relación estatutaria ya extinguida.

Necesidad de valorar en régimen idéntico los servicios reconocidos al personal estatutario interino que al fijo a efectos de la carrera profesional (STS de 12 de septiembre de 2024, rec. 4354/2022, con remisión a otras sentencias, como la STS de 18 de abril de 2024, rec. 1197/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, de conformidad con el art. 40.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, los servicios a computar para el reconocimiento de la carrera profesional, se han de prestar en el servicio de salud en el que se ha solicitado el reconocimiento de la carrera profesional.

FUNDAMENTO. A efectos de la cláusula 4 del Acuerdo Marco tal exigencia de vinculación temporal puede discriminar al personal estatutario interino respecto del fijo –que, no se olvide, es su término de comparación– si la convocatoria que se haga para este último lo que se le exige es un tiempo de servicios pero en el Sistema Nacional de Salud, no en el servicio de salud que convoca el procedimiento de reconocimiento de carrera, requisito así contemplado que opera por breve que sea el tiempo de servicios en el servicio de salud que convoca el procedimiento de reconocimiento de grado de carrera.

DOCTRINA. 1.º Que tratándose de personal estatutario interino, a efectos del reconocimiento del grado de carrera profesional, es conforme con la cláusula 4 del Acuerdo Marco que el tiempo de servicio exigido para tal reconocimiento se acote al prestado en el servicio de salud que le nombra si es que esa limitación se prevé también para el fijo; pero es contrario a la cláusula 4 del Acuerdo Marco que no se reconozcan esos servicios prestados en otros servicios o instituciones del Sistema Nacional de Salud cuando sí se reconozcan al personal estatutario fijo. 2.º Que tratándose de personal estatutario interino respecto de los elementos integrantes de la carrera profesional del art. 40.2 del EMPSS, cabe invocar también los adquiridos y consolidados en otro servicio de salud en el que prestó servicios con exclusión de aquellos conocimientos, experiencias o cumplimiento de objetivos que sean específicos del servicio de salud en el que se prestaron servicios mediante una relación estatutaria ya extinguida.

Estatuta mínima para acceder a cuerpos funcionariales (STS de 16 de septiembre de 2024, rec. 3516/2022)

CUESTIÓN. Si la fijación de una talla mínima para acceder al puesto de policía nacional constituye una discriminación en el acceso a la función pública de todos los ciudadanos.

FUNDAMENTO. No hay duda de que estamos ante un supuesto límite (no medir 1,65 m, cuando la talla del demandante es de 1,649 m). Ahora bien, cuando se trata de un requisito formulado en términos objetivos, mejor dicho en unidades de medida, como lo es el que consiste en tener una talla mínima de 165 centímetros, solamente cabe que se cumpla o no. No hay posibilidades intermedias. Pues bien, en este caso, en el momento procesal en que debía acreditarse, en la prueba, la Sección Séptima de la Sala de Madrid, siguiendo el dictamen de los forenses, concluyó que no se cumplía y no ha dicho el recurrente que esa apreciación sea arbitraria o que se hiciera con incumplimiento de alguna de las disposiciones que regulan la práctica y la valoración probatorias. Las alegaciones sobre el tiempo transcurrido y la posible mengua de estatura durante el mismo no apuntan en esa dirección.

De otro lado, no se impugnaron las bases de la convocatoria, en particular, las que reclamaban una estatura mínima y, como hemos dicho, su exigencia no es en sí misma contraria a Derecho ni, en particular, discriminatoria. La imponía el Real Decreto 614/1995 y hemos considerado justificado requerir una determinada constitución física a quienes han de efectuar las tareas operativas propias de los agentes de policía en las sentencias de 31 de enero de 2006 (casación n.º 2202/2000) y de 28 de septiembre de 2009 (casación n.º 4433/2005).

DOCTRINA. En las circunstancias del caso, la exclusión del recurrente por no alcanzar la estatura mínima exigida en el momento de la convocatoria del proceso selectivo no constituye una discriminación en el acceso a la función pública.

Criterio de admisión de la diferente valoración de servicios prestados en la misma o distinta Administración en concursos de estabilización (STS de 26 de septiembre de 2024, rec. 6920/2023)

CUESTIÓN. Determinar si se quiebra el principio de igualdad y libre concurrencia cuando se establece una puntuación más elevada por los servicios prestados en la Comunidad Autónoma convocante de un proceso de estabilización derivada de la previsión del art. 2.4 y disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo.

FUNDAMENTO. La excepcionalidad del proceso selectivo, su finalidad y el que sea por una sola vez no aportan la justificación necesaria. No porque este no sea el primero de los procesos de estabilización del empleo temporal, tal como insiste el escrito de oposición. Ni porque sea cuestionable, que no lo es, sino todo lo contrario, el objetivo de reducir esa temporalidad. Estas circunstancias pueden servir para fundamentar una mayor valoración de la experiencia previa en la Administración convocante, pero no la concretamente establecida. En efecto, en la medida en que la puntuación por experiencia previa suponía el 70% de la total que se podía alcanzar, tiene razón el escrito de oposición al decir que el distinto trato controvertido puede hacer que el proceso selectivo, de facto se convierta en restringido, en contra, por tanto, de lo prescrito por la Ley 20/2021. De ahí la importancia determinante de la falta de explicación.

DOCTRINA. La falta de justificación de la puntuación más elevada de los servicios prestados en la Comunidad Autónoma convocante de un proceso de estabilización derivado de la previsión del art. 2.4 y disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo, quiebra el principio de igualdad y libre concurrencia.

Admisión de la fecha de inscripción en los servicios de empleo como criterio de desempate en el llamamiento de empleados públicos temporales (STS de 16 de octubre de 2024, rec. 8215/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, en el ámbito del procedimiento de selección de los empleados públicos temporales, tramitado a través de los servicios de empleo de las Administraciones públicas y en el que basta el cumplimiento de los requisitos específicos de la oferta de empleo público fijados por el órgano convocante y la disponibilidad, resulta compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad establecer como criterio de desempate el relativo a la prioridad de la inscripción de los candidatos en la oferta de empleo público.

FUNDAMENTO. Si todas las solicitudes de empleo recibidas en plazo son sometidas a los criterios valorables y a la evaluación de disponibilidad, y como consecuencia de unos y otra, un determinado número de ellos obtiene la misma valoración, no parece que acudir al momento de su presentación para escoger las que sumen el número de las solicitadas por la oferente, bien inicialmente, bien en un momento posterior, merezca el reproche de ser contrario a los principios constitucionales. No la merece porque, precisamente, la igualdad que requiere el desempate se ha establecido mediante factores que no se discuten desde la perspectiva de la igualdad, el mérito y la capacidad. O sea, el desempate en virtud de la prioridad en la presentación de la solicitud no se traduce en preferencia para quien no deba tenerla sino entre solicitudes que, desde esos parámetros sustantivos, han recibido una misma valoración.

DOCTRINA. El servicio de empleo en su labor de intermediación puede servirse como criterio de desempate de la prioridad en la presentación de solicitudes para una determinada oferta procedente de las Administraciones públicas siempre que a la igualdad que lo hace necesario se haya llegado mediante la aplicación de criterios coherentes con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El tiempo trabajado en centros hospitalarios que tienen una vinculación con la red pública de salud es computable a efectos de acceso a una relación funcional o estatutaria (STS de 22 de octubre de 2024, rec. 3137/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, a los efectos de baremación de méritos en los procesos selectivos convocados por los Servicios de Salud, pueden ser considerados y valorados como «Servicios en otras administraciones públicas» los servicios prestados como trabajador por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público.

FUNDAMENTO. La valoración de los servicios prestados en la residencia de mayores, a los efectos de la determinación de la experiencia computable en el correspondiente apartado del baremo, podría erosionar el derecho a la igualdad si concursando dos candidatos que hubieran prestado servicios en el mismo centro de titularidad pública, realizando idénticas funciones, en un caso prestando los servicios cuando la gestión era directa, que debe ser la regla general del sistema, y en otro prestando los servicios cuando ya había pasado a alguna de las formas de gestión indirecta, de manera que solo se computarán los servicios del primero. En definitiva, el modo de gestión, directa o indirecta, no puede determinar la diferencia cuando las funciones realizadas sean idénticas, y siempre que los términos de la convocatoria abonen tal interpretación.

DOCTRINA. La respuesta al interés casacional puede variar según las bases de la convocatoria, teniendo en cuenta que el modo de gestión indirecta de los servicios prestados no puede vedar o alterar, con carácter general, la naturaleza material de los servicios sanitarios realizados. En efecto, la encomienda de la gestión del servicio público cuya titularidad es pública (...) mediante la concesión de servicios a una persona jurídica, a título oneroso, no puede determinar ni condicionar la caracterización de los servicios sanitarios prestados. Lo relevante, por lo que aquí interesa, para valorar el cómputo de los servicios prestados, son las funciones que materialmente se realizan, el contenido (...) Revistiendo una incidencia subalterna el tipo de gestión del centro de titularidad pública en el que prestaba sus servicios.

Derecho al trámite de subsanación de datos y errores en la solicitud de participación en procedimientos selectivos (STS de 13 de noviembre de 2024, rec. 3563/2022)

CUESTIÓN. Determinar si en un procedimiento de concurso de traslados entre funcionarios puede subsanarse el trámite de presentación, en concreto, el formulario de elección de plaza, cuando las bases de la convocatoria no contemplaban ese trámite.

FUNDAMENTO. La aplicabilidad de la subsanación en los procedimientos selectivos de conformidad con los arts. 68.1 y 73.2 de la Ley 39/2015 (...). Los preceptos legales no se fijan en la relevancia específica del defecto que presente la solicitud y, obviamente, el silencio de las bases de una convocatoria como la que nos ocupa sobre la subsanación de omisiones o errores no exime de vigencia a los preceptos legales que la prevén también en los procesos selectivos.

DOCTRINA. En un procedimiento de concurso de traslados entre funcionarios puede subsanarse la solicitud presentada, en concreto, el formulario de elección de plaza, aun cuando las bases de la convocatoria no contemplen ese trámite.

B) SENTENCIAS SOBRE SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

El cese de funcionario de libre designación fundado en hechos determinantes inciertos puede ser controlado por el órgano jurisdiccional (STS de 1 de julio de 2024, rec. 2678/2022)

CUESTIÓN. Determinar el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos aducidos por la Administración para justificar el cese en puesto de trabajo obtenido mediante el sistema de libre designación (art.80 EBEP).

FUNDAMENTO. En coherencia con el nombramiento, el cese del libremente elegido exige un juicio de idoneidad sobrevenida que no puede despacharse apelando al eslogan de que el «libremente nombrado, libremente puede ser cesado». Ciertamente hay un núcleo de libre apreciación tanto de la idoneidad como de la inidoneidad que no cabe sustituir judicialmente. Ahora bien, aparte de la debida motivación, esto no quita para que en caso de cese se plantee la certeza de los hechos determinantes, pues no hay motivación materialmente válida si la ofrecida no es cierta (cfr. sentencias 499 y 723/2021). Formalmente podrá haberla,

pero si no es cierta, la motivación padece en lo sustancial y cabe así oponerlo porque, insistimos, estamos ante una de las formas de provisión de puestos funcionariales (cfr. art. 78.2 del EBEP).

A partir de lo expuesto se entra en el casuismo (...). La Sala es consciente de que, aun en el caso de invocarse razones inexactas, algo se ha roto ya en esa relación de confianza profesional entre el cesado y la Administración: podrá estimarse la demanda, pero esa confianza profesional está ya afectada. Esto podría plantear –así lo recoge la sentencia de instancia– qué efecto útil tiene una sentencia estimatoria pues, reintegrado en el puesto, podrá ser cesado de nuevo pretextando, no ya razones inexactas, sino otras fundadas que integren la idea de inidoneidad. Esto podrá ser así, pero no por ello la sentencia favorable pierde su utilidad: aparte de lo que afecte a diferencias salariales o a la carrera profesional, siempre hay un bien digno de protección como es el buen nombre o la fama y el prestigio profesional del cesado.

DOCTRINA. Cabe oponer frente al cese en un puesto de libre designación, que los hechos que se alegan como determinantes son inciertos, lo que valorará el juez atendiendo a lo alegado y, en su caso, a las pruebas practicadas conforme a las reglas de la carga probatoria.

En un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local investigado en procedimiento penal, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aun cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar (STS de 2 de octubre de 2024, rec. 6112/2022, con cita entre otras de la STS de 2 de diciembre de 2020, rec. 7290/2018)

CUESTIÓN. Determinar si el plazo máximo de seis meses de suspensión provisional de funciones que puede adoptarse como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario, según dispone el art. 98.3 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, resulta también de aplicación durante la sustanciación de un procedimiento judicial penal, o si, por el contrario, la suspensión provisional acordada por la Administración se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el Juez y que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo.

FUNDAMENTO. En el curso del procedimiento penal pueden no quedar debidamente tutelados cautelarmente los intereses públicos propios de la Administración y, en particular, la protección de los que pudieran resultar afectados por la permanencia en su puesto de un funcionario sometido a un procedimiento penal, por hechos que también puedan ser susceptibles de infracción disciplinaria. De manera que se mantiene la necesidad de que la Administración pueda adoptar medidas provisionales de protección y así lo permite el art. 98.3 del EBEP.

DOCTRINA. (En lo) concerniente a la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en que el dicho funcionario tiene la condición de investigado, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local [...] hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aun cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan.

Efectos de la adscripción provisional a funcionario policial: cuestión de derecho autonómico (STS de 16 de octubre de 2024, rec. 4547/2022, en línea con la STS de 14 de noviembre de 2023, rec. 6782/2020)

CUESTIÓN. Determinar el alcance de los efectos económicos de una resolución de adscripción a un puesto no policial de un funcionario de las fuerzas de seguridad, y si estos se pueden retrotraer a la fecha de la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre declaración de incapacidad permanente total del funcionario, entendiendo que a esa fecha existían ya los supuestos de hecho necesarios, en los términos previstos en el art. 39, apdos. 1 y 3, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

FUNDAMENTO. La cuestión de interés casacional se refiere a un precepto de una Ley estatal, mas es relevante a la vista de la pretensión ejercitada en vía administrativa y en vía jurisdiccional, así como en el contenido del recurso de casación de la defensa de la Generalidad de Cataluña, dejar constancia de la normativa autonómica esgrimida, concretamente el apartado i) Ley 10/94, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña, Mossos d'Esquadra (BOE 12 de agosto).

DOCTRINA. No se fija por considerar que interpretación de la normativa autonómica incumbe al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (...). El sustrato de la pretensión ejercitada ha de resolverse al amparo de la normativa autonómica, legislativa y reglamentaria, al haber sido las invocadas en la petición y en la resolución administrativa.

C) SENTENCIAS SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO, CARRERA PROFESIONAL Y JUBILACIONES

Derecho a la consolidación de grado por el interino que sufre abuso de temporalidad (STS de 18 de junio de 2024, rec. 2644/2022)

CUESTIÓN. Determinar si el derecho al reconocimiento del grado personal con base en el art. 70.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 364/1995, como determina entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2018 (recurso de casación 1781/2017), es extensible o no a los funcionarios interinos que no han adquirido la condición de funcionarios de carrera y a los que puede resultar de aplicación la normativa autonómica.

FUNDAMENTO. La promoción profesional horizontal se integra en las «condiciones de trabajo» a efectos de la cláusula 4 del Acuerdo Marco, lo que se predica de los funcionarios temporales de larga duración con base en las sentencias 203/2000 y 104/2004 del Tribunal Constitucional y en la sentencia del TJUE, Sala Segunda, de 8 de septiembre de 2011 (asunto C- 177/2010). Si al funcionario interino se le reconoce en la sentencia 293/2019 –y en las que en ella se citan, en especial en la sentencia 1796/2018–, la participación en un sistema de carrera profesional, la consecuencia de ese reconocimiento es el derecho a la consolidación de grado que es presupuesto para participar en el sistema de carrera [cfr. art. 16.3.a) del EBEP]. Ahora bien, para que la cláusula cuarta del Acuerdo Marco produzca un efecto tan contundente como es desplazar la normativa interna, es preciso que se esté ante una interinidad que se repute abusiva, no ante llamamientos puntuales coherentes con el sentido y fin de la figura del funcionario interino.

DOCTRINA. Se reconoce el derecho al grado personal al funcionario interino siempre que se trate de situación de abuso de temporalidad.

El periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal laboral temporal fijo discontinuo debe considerarse compatible con el desempeño de una segunda actividad en el sector público siempre que no menoscabe la dedicación e imparcialidad públicas (STS de 1 de julio de 2024, rec. 2971/2022)

CUESTIÓN. Determinar si el periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal temporal discontinuo debe considerarse como desempeño de actividad en el sector público y, como tal, sujeto en consecuencia al régimen de incompatibilidades regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

FUNDAMENTO. Del marco normativo aplicable puede extraerse, que legalmente no es imposible que el personal laboral discontinuo, ya esté unido a la Administración por una relación indefinida o a tiempo parcial, pueda desempeñar en los periodos de inactividad una segunda actividad laboral. Además, se salvaguardan los principios o reglas de prohibición de doble actividad y de doble remuneración, ello porque se regula la segunda actividad para periodos de inactividad, caracterizada por ausencia de actividad material y de percepción de remuneración.

DOCTRINA. El periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal laboral temporal fijo discontinuo debe considerarse compatible con el desempeño de una segunda actividad en el sector público siempre que esta se lleve a cabo dentro del periodo de inactividad laboral de la relación discontinua y no impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes inherentes a ella ni comprometa la imparcialidad o independencia de su desempeño.

No cabe la exclusión del personal interino del régimen extraordinario de acceso al Grado I del sistema de trayectoria profesional del personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia (STS de 24 de septiembre de 2024, rec. 8512/2022, con remisión a la STS de 22 de febrero de 2024, rec. 428/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, a los efectos de la carrera profesional del personal al servicio de la Administración de Justicia, puede considerarse discriminatoria la limitación de acceso a la misma a los funcionarios de carrera en un régimen excepcional y transitorio, cuando, una vez conseguido el acuerdo necesario en la Mesa General de Negociación de la Función Pública, se contemple aplicar al personal interino al servicio de la Administración de Justicia, no aquel sistema específico, sino el sistema de reconocimiento de la trayectoria profesional en los mismos términos que se establezcan para el personal interino de la Administración general de la Xunta de Galicia.

FUNDAMENTO. La respuesta dada por esta Sala en no pocas ocasiones, ajustándose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha sido negativa: el mero dato de la interinidad no es, a estos efectos, una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 4 del Acuerdo Marco. Véanse, entre otras, nuestras sentencias de 13 de julio de 2021 (rec. 878/2020), 16 de septiembre de 2021 (rec. 5828/2019) y 7 de abril de 2022 (rec. 5542/2020).

DOCTRINA. Resulta discriminatorio aplicar al personal interino del servicio de la Administración de Justicia en Galicia un régimen distinto en materia de trayectoria profesional al correspondiente a los funcionarios de carrera de aquella; y esto con independencia de lo que ocurra con respecto al personal interino al servicio de la Administración de la Junta de Galicia.

Posibilidad de ampliación del permiso por nacimiento en caso de familia monoparental, que le hubiera correspondido al otro progenitor en igualdad de condiciones al resto de las familias para evitar la discriminación del menor (STS de 15 de octubre de 2024, rec. 5372/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, en caso de familia monoparental es posible la ampliación del permiso por nacimiento que le hubiera correspondido al otro progenitor en igualdad de condiciones al resto de las familias para evitar la discriminación del menor.

FUNDAMENTO. La interpretación que hacemos, en consecuencia, del art. 49 del TRLEBEP es la que resulta conforme con la Constitución, en concreto los arts. 14 y 39, y el resto del ordenamiento jurídico, respetando la igualdad y el interés superior del menor, mediante la proscripción de cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento. Y no divisamos ninguna circunstancia que proporcione una justificación razonable para explicar la diferencia de efectos jurídicos entre ambas situaciones jurídicas equiparables, entre menores recién nacidos en función del tipo de familia, monoparental o biparental, a los efectos del art. 49 de tanta cita. Ni siquiera resultan entendibles, como antes adelantamos, las razones por las que unos menores recién nacidos puedan recibir durante más tiempo la atención y los cuidados de alguno de sus progenitores, empleados públicos y otros no. Todos deben recibir el cuidado y atención a que se refiere el art. 68 del Código Civil, en la misma medida, sin que la interpretación de la Ley pueda conducirnos a conclusiones que lesionen la igualdad.

DOCTRINA. En el caso de las familias monoparentales, el permiso previsto en el art. 49 del TRLEBEP, ha de ser interpretado, para evitar la discriminación de los menores recién nacidos y teniendo en cuenta el interés superior de los mismos reconocido constitucionalmente, en el sentido de adicionarse al permiso previsto en el apartado a) (16 semanas), el previsto en el apartado b) (10 semanas al excluirse las 6 primeras semanas). Si bien, insistimos, en este caso se solicitó, y se concedió por el Juzgado, únicamente la adición de 8 semanas.

Derecho a una nueva valoración y clasificación de sus puestos de trabajo ante el incremento normativo de las funciones asignadas al cuerpo de STS de 7 de noviembre de 2024, rec. 891/2022; en línea con previas sentencias

CUESTIÓN. Determinar si el incremento de funciones que se atribuye a los Subinspectores por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ley 23/2015) impone que la Administración adecúe a ellas el nivel de los puestos de trabajo.

FUNDAMENTO. El preámbulo de la Ley 23/2015 reconoce que con ella «se atribuyen nuevas competencias al Cuerpo de Subinspectores Laborales». Se trata, por consiguiente, de un hecho reconocido en la propia ley y que, indudablemente, comporta la asignación de nuevas responsabilidades y tareas que no le correspondían antes de la entrada en vigor de la Ley de 2015. Por tanto, estaríamos ante funciones que no pudieron ser tomadas en consideración cuando se clasificó el puesto de trabajo y que, en consecuencia, afectan o pueden afectar directamente a su clasificación, grado o categoría.

DOCTRINA. En referencia a la Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales, es que el incremento de funciones asignadas por el art. 14.2.b) y c) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, es relevante a los efectos de una nueva valoración y clasificación de los puestos de trabajo.

D) SENTENCIAS SOBRE RETRIBUCIONES E INDEMNIZACIONES

Derecho a retribución variable en favor de jueces y magistrados por nacer directamente de la ley sin que puedan oponerse cuestiones presupuestarias (STS de 13 de junio de 2024, rec. 4013/2023)

CUESTIÓN. Determinar si la percepción, por jueces y magistrados, de la cuantía mínima del 5% de las retribuciones fijas, establecida por el art. 9.1 de la Ley 15/2003, se produce de forma automática, por la mera superación en un 20% de los objetivos correspondientes o si, por el contrario, esa cuantía se encuentra condicionada, y subordinada, al importe total del crédito destinado en cada ejercicio presupuestario para abonar esa partida de las retribuciones variables.

FUNDAMENTO. El art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce un auténtico derecho subjetivo a los jueces y magistrados que superen en un 20% el objetivo correspondiente a su destino. Y este derecho no está condicionado al monto del crédito presupuestario total destinado a retribuciones variables de los jueces y magistrados. Así se desprende del inequívoco tenor literal de dicho precepto legal y así se infiere también de que la interpretación opuesta, sostenida por la Administración, conduciría a un resultado absurdo: modulando la cobertura presupuestaria se podría desnaturalizar –o incluso suprimir en la práctica– el incremento retributivo solemnemente garantizado por el apartado inicial del citado art. 9 de la Ley 15/2003. La retribución variable por objetivos quedaría así subordinada a la buena voluntad del Gobierno y de las Cortes Generales, al elaborar y aprobar cada año el correspondiente crédito presupuestario total. Ciertamente el legislador podría modificar o derogar el art. 9 de la Ley 15/2003; pero lo que no puede legítimamente hacer, mientras aquel siga en vigor, es vaciarlo de contenido por la vía subrepticia de no proporcionar la necesaria cobertura presupuestaria (...). El art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce un auténtico derecho subjetivo, queda por aclarar la incidencia de la posible falta de cobertura presupuestaria. Pues bien, tratándose de un derecho que nace directamente de la ley –no de una disposición reglamentaria, ni de un acto administrativo, ni de un negocio jurídico– la falta de cobertura presupuestaria no puede condicionar su existencia ni su eficacia.

DOCTRINA. Si la ley reconoce directa y claramente el derecho retributivo no cabe supeditarlos a operaciones presupuestarias dependientes del ejecutivo.

Derecho a la adquisición a futuro de trienios devengados en puesto de categoría superior en el régimen de promoción interna temporal por el personal estatutario fijo (STS de 13 de junio de 2024, rec. 2640/2022)

CUESTIÓN. Determinar, si los trienios que deben abonarse a los funcionarios que, tras prestar servicios en régimen de promoción interna temporal en puestos de trabajo de categoría superior a la que ostentan en propiedad, consolidan esta última categoría al adquirir la condición de personal estatutario fijo, deben ser, desde que se produce esa consolidación y en relación con el período en el que se desempeñó temporalmente el puesto, los correspondientes a aquella categoría superior o si, por el contrario, el ejercicio de funciones en promoción interna temporal no permite tal reconocimiento en la medida en que la cuantía del trienio debe determinarse, en todo caso, en atención al grupo funcional al que se pertenece en el momento en que se perfecciona.

FUNDAMENTO. Es doctrina fijada desde la sentencia dictada el 15 de octubre de 2019 (recurso de casación 1899/2017) que los trienios devengados por el personal estatutario fijo en régimen de promoción

interna temporal en puesto de categoría superior a la propia de su grupo, si ese personal la adquiere, se calcularán por la cuantía correspondiente a dicha categoría superior a partir del momento de su adquisición y pro futuro.

DOCTRINA. Los trienios devengados por el personal estatutario fijo en régimen de promoción interna temporal en puesto de categoría superior a la propia de su grupo, si ese personal la adquiere, se calcularán por la cuantía correspondiente a dicha categoría superior a partir del momento de su adquisición y pro futuro, siendo posible reclamar las diferencias retributivas que se pudieran devengar desde la fecha de la adquisición de la superior categoría y hasta el reconocimiento efectivo y pago, siempre con el límite máximo de los cuatro años del plazo de prescripción fijado por el art. 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Derecho al abono de la totalidad del complemento de indemnización por residencia, durante el tiempo en que se mantenga la reducción de su jornada laboral, por el guarda legal para el cuidado de un hijo menor de doce años (STS de 18 de junio de 2024, rec. 2583/2022, con cita de STS de 9 de septiembre de 2021, rec. 620/2020)

CUESTIÓN. Determinar si la indemnización por residencia debe disminuirse durante el plazo en el que el Guardia Civil disfruta de la reducción de jornada por guarda legal de hijo menor o, por el contrario, debe mantenerse inalterable (arts. 28 y 48 EBEP).

FUNDAMENTO. La indemnización por residencia busca compensar el riesgo o la penosidad del lugar de destino; riesgo o penosidad que, efectivamente, no desaparecen durante el tiempo en que la jornada de trabajo ha sido reducida.

DOCTRINA. La indemnización por residencia debe mantenerse inalterable por el hecho de reducción de jornada por guarda legal de menor.

Reconocimiento de servicios previos prestados en empresa adjudicataria de servicio público por concesión administrativa (STS de 10 de julio de 2024, rec. 4476/2023)

CUESTIÓN. Determinar, en cuanto al cómputo o no de prestación de servicios, a los efectos mencionados en el art. 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, si deben computarse los prestados en una empresa adjudicataria de la gestión de un servicio público sanitario a través de la fórmula de concesión administrativa.

FUNDAMENTO. La Ley 70/1978, reguladora de los servicios previos a la Administración pública que pueden tomarse en consideración cuando se accede a una relación funcional o estatutaria, se refiere solo a los servicios prestados a la Administración del Estado, la Administración local, la Administración institucional, la Seguridad Social y la Administración de Justicia; y desde luego no menciona entidades cuya forma jurídica, tal como ocurre en el presente caso, es de derecho privado. Ahora bien, no es menos claro que nuestras sentencias n.º 88/2020 y n.º 168/2020, en aplicación del mismo art. 1 de la Ley 70/1978 que aquí se discute, llegaron a la conclusión de que el tiempo trabajado en centros hospitalarios que mantienen una conexión relevante con el servicio público sanitario es computable a efectos del mencionado precepto legal. Y si estar acreditado para impartir la formación de MIR o ser un consorcio sanitario público constituyen una conexión relevante con el servicio público sanitario, no hay ninguna razón para negársela a una entidad mercantil que es titular de una concesión administrativa significativamente denominada «Atención Sanitaria Pública Integral del Departamento de Salud de Elche-Crevillente-Aspe».

DOCTRINA. El tiempo trabajado para una empresa adjudicataria del servicio público sanitario puede ser tenido en cuenta a efectos del reconocimiento de servicios previos a la Administración pública, regulado en el art. 1 de la Ley 70/1978. Ello conduce a la desestimación del recurso de casación.

Aplicación de régimen de trienios consolidados como personal laboral (STS de 16 de septiembre de 2024, rec. 5206/2022)

CUESTIONES. (i) Si en relación con el principio de irretroactividad de las normas, puede limitarse el abono de los trienios, en la cuantía consolidada, a 31-12-2020 en aplicación del art. 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, en la nueva redacción

dada por la DF 2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021. (ii) Si deben actualizarse los trienios perfeccionados conforme a los presupuestos generales del Estado por aplicación de los distintos Convenios Colectivos aprobados donde se prevén las actualizaciones por antigüedad. (iii) Si, al haberse acordado el abono de las diferencias dejadas de percibir por los trienios consolidados, procede también satisfacer los intereses legales establecidos por el art. 1100 del Código Civil.

FUNDAMENTO. (i) La citada Ley 11/2020 entró en vigor «al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*», según indica la disposición final cuadragésima sexta de la misma. Y la publicación tuvo lugar mediante el *Boletín* de 31 de diciembre de 2020. Ahora bien, el límite temporal que se fija en el fallo de la sentencia impugnada en relación con la recepción de trienios «hasta el 31 de diciembre de 2020», no supone una aplicación retroactiva de una norma legal, toda vez que se establece tal fecha por ser el último día que está vigente el régimen jurídico aplicable al caso que es el inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Ley 11/2020 que tuvo lugar el 1 de enero de 2021, como es lo natural en una ley de presupuestos. (ii) La actualización de la cuantía de los trienios, que postula la recurrente, en relación con los ya perfeccionados, que fueron devengados cuando prestaron servicios como personal laboral si bien luego adquirieron la condición de funcionarios públicos, no puede prosperar porque la aplicación de los convenios que propugna en casación supondría desgajar del sistema de función pública propia del funcionario público, un aspecto medular de su estatuto como son las retribuciones. Viene al caso recordar que el funcionario cuando ingresa en el servicio a la Administración pública se coloca en una situación jurídica que se encuentra definida legal y reglamentariamente, y que, aunque pueda ser modificada por esos mismos instrumentos normativos, ha de hacerse de conformidad con los principios de reserva de ley y de legalidad. Sin que puedan reconocerse zonas exentas, ajenas a tales principios, que se posicionen al margen de quien, al adquirir la condición de funcionario público, aceptó el régimen jurídico que configura y delimita la propia relación estatutaria funcionarial. (iii) Sobre los intereses de demora no resulta de aplicación el art. 1100 del Código Civil, relativo a los efectos de las obligaciones, siendo de aplicación el art. 24.1 de la Ley General Presupuestaria.

DOCTRINA. (i) Ninguna aplicación normativa retroactiva ha tenido lugar, ni se ha situado a la recurrente en indefensión, porque la sentencia precise esa frontera temporal, toda vez que no ha aplicado las normas que contiene la reforma alumbrada por la Ley 11/2020, simplemente la sentencia delimita el alcance y los efectos de sus pronunciamientos, citando la fecha en la que expira el régimen jurídico que le correspondía aplicar. (ii) No cabe imponer la actualización de trienios por vía convencional. (iii) No se aplica el interés derivado del régimen general de obligaciones cuando se trata de pagos de retribuciones sometidos al régimen general presupuestario.

La retribución de la penosidad de trabajo a turnos: concepto retributivo y plazo de prescripción (STS de 25 de septiembre de 2024, rec. 3136/2023)

CUESTIONES. (i) Si las jornadas nocturnas y/o festivas de la Policía Local del Ayuntamiento de Vigo pueden considerarse integradas en la retribución ordinaria –complemento específico– a efectos de incluir su cobro durante el período de vacaciones y otras ausencias reglamentarias como permisos retribuidos o bajas o si, por el contrario, dan lugar a una retribución adicional mediante el concepto retributivo de gratificaciones por servicios extraordinarios en función de su efectiva prestación-exceso de jornada. (ii) Cuál es el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos, si el plazo de 4 años previsto en el art. 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o el plazo que señale la normativa autonómica presupuestaria, en particular, el plazo de 5 años previsto en el art. 23 del Decreto Legislativo 1/1999, texto refundido Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.

FUNDAMENTO. (i) Cuando el funcionario trabaja en régimen de turnos, forma parte de su jornada ordinaria de trabajo que el servicio lo tenga que prestar en horario de noche y en días festivos. La especial penosidad que ello implica tiene una traducción en las retribuciones que se plasma en un específico concepto retributivo que, si se reconoce, se integra en la retribución ordinaria y regular que se percibe, aunque, de hecho, no se presten esos servicios en período de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos. Cosa distinta será el concepto por el que se retribuyen o cómo se cuantifica su importe, lo que esta Sala y Sección abordó en la sentencia 784/2024, de 9 de mayo (recurso de casación 830/2022).

Lo expuesto no implica crear un concepto retributivo sin amparo legal, contrariando la naturaleza estatutaria de la relación funcional, antes bien, se trata de que, si un concepto retributivo se integra en la nómina funcional retribuyendo el trabajo ordinario y regular, esa retribución se perciba al margen de la efectiva prestación del trabajo (...). Distinto es que esos servicios nocturnos o en festivos se presten fuera de la jornada ordinaria de trabajo por turnos. En este caso su cobro no se integra en la nómina como un concepto retributivo permanente o estable, si bien de cálculo variable, sino que esas horas fuera de jornada se retribuirán como plus, o gratificación, o con la denominación que proceda, también la de complemento ex art. 24.d) del EBEP. En este caso y al margen de qué concepto retributivo se aplique, lo que cuenta es que solo se retribuyen esos servicios si realmente se prestan, luego no se retribuyen si no se prestan, lo que ocurrirá cuando se disfrute de vacaciones.

(ii) 1. La legislación estatal en materia de régimen local no regula un plazo de prescripción específico una vez que la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 declaró inconstitucional el art. 5.E).a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que preveía que las Haciendas locales se regirían «[p]or la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria». 2. Ante el silencio de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es pacífico aplicar el plazo de cuatro años del art. 25 de la LGP pues es la regla general de los créditos frente a las Administraciones (...). 3. Este plazo de cuatro años es el que aplican todas las normas autonómicas en materia de Hacienda y Finanzas con la excepción de Galicia y Murcia, cuyas leyes de 1999, luego anteriores a la vigente LGP, no se han reformado para seguir la senda de fijar el plazo general de cuatro años. Que deba aplicarse esa regulación casi unánime no es por una suerte de criterio plebiscitario, pero alguna relevancia tendrá desde la igualdad de los ciudadanos ante las Administraciones, tanto la legislación estatal como la autonómica confluyen unificando el plazo de prescripción, luego no hay razón para excluir a la Administración local.

DOCTRINA. (i) Cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos. (ii) En el ámbito de la función pública local el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos es el de cuatro años previsto en el art. 25 de la LGP.

Improcedencia de la compensación a los agentes de movilidad del Ayuntamiento de Madrid por trabajo en días festivos (STS de 26 de septiembre de 2024, rec. 8710/2022)

CUESTIÓN. Determinar si para la prestación de servicios en el Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid que están sujetos a jornada especial por tener que trabajar en domingos y festivos, cabe o no una compensación adicional según su efectiva prestación, o debe entenderse incluido en el complemento específico, y si procede una compensación adicional, en qué supuestos.

FUNDAMENTO. El Acuerdo sobre Condiciones de Trabajo del Personal del Cuerpo de Agentes de Movilidad de 2005 es norma especial con régimen propio, que excluye la aplicación del art. 13.5 del Acuerdo Convenio sobre Condiciones de Trabajo Comunes al Personal Funcionario y Laboral del Ayuntamiento de Madrid, y de sus Organismos Autónomos para el período 2019-2022, Acuerdo-Convenio.

DOCTRINA. La existencia de una norma especial reguladora del trabajo en días festivos de los agentes de movilidad, que contempla además una específica compensación consistente en día adicionales de libranza, determina que el art. 11.5 del Acuerdo-Convenio no sea aplicable en el supuesto aquí examinado.

Inexistencia de derecho del juez que sirve plaza de magistrado a percibir el sueldo de éste (STS de 2 de octubre de 2024, rec. 1624/2022)

CUESTIÓN. Determinar si un miembro de la carrera judicial con la categoría de Juez puede percibir el sueldo, como retribución básica, de magistrado cuando sirve plaza de juzgado adscrita a magistrado.

FUNDAMENTO. No cabe hablar de situación de desigualdad entre los jueces que sirven órganos judiciales adscritos a la categoría de magistrado y quienes en régimen de sustitución o suplencia sean nombrados

como magistrado para desempeñar órganos judiciales adscritos a la categoría de magistrado. En ambos casos el sistema legal dispone que perciban el sueldo correspondiente a su categoría.

DOCTRINA. Un miembro de la carrera judicial con la categoría de Juez no puede percibir el sueldo de magistrado, como retribución básica, cuando sirve plaza de órgano judicial adscrita a la categoría de magistrado.

La falta de reconocimiento de la equiparación salarial de los policías nacionales en situación de segunda actividad sin destino no es discriminatoria por comparación con quienes se encuentran en tal situación por causa de enfermedad o accidente común (STS de 21 de octubre de 2024, rec. 3970/2022, con cita de anterior STS de 9 de mayo de 2024, rec. 1715/2022)

CUESTIÓN. Determinar si con base a la normativa de aplicación, interpretada a la luz del art. 14 de la Constitución española, se debe reconocer a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que se encuentren en situación de segunda actividad sin destino que no hayan pasado a ella a causa de una enfermedad o accidente profesional producido en acto de servicio o como consecuencia del mismo, el derecho al cobro de la equiparación salarial prevista para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en virtud del Acuerdo firmado el 12 de marzo de 2018 entre el Ministerio del Interior y los representantes de las asociaciones profesionales de la Guardia Civil y sindicatos de Policía Nacional, y su normativa de desarrollo.

FUNDAMENTO. No hay ninguna base normativa explícita que otorgue a estos últimos el derecho a la mencionada equiparación salarial.

DOCTRINA. La falta de reconocimiento de la equiparación salarial prevista en el Acuerdo de 19 de marzo de 2018 a los miembros de la Policía Nacional en situación de segunda actividad sin destino no es discriminatoria por comparación con aquellos que se hallan en esa misma situación por causa de enfermedad o accidente profesional.

Tratándose de personal estatutario eventual, nombrado de forma regular para servicios puntuales de sustitución o refuerzo por días u horas, el tiempo que sume esos servicios se tendrá como de servicios efectivos conforme a la Ley 70/1978, excluyéndose los periodos de tiempo en los que no se prestan (STS de 29 de octubre de 2024, rec. 4316/2022)

CUESTIÓN. Si procede el reconocimiento de los servicios prestados como personal estatutario de refuerzo, como servicios prestados de forma ininterrumpida a todos los efectos, teniendo solo en cuenta el tiempo de servicios efectivos prestados, o añadiendo también los periodos de tiempo entre llamamientos en los que no hubo prestación de servicios efectivos, con el consiguiente reconocimiento de trienios.

FUNDAMENTO. Tratándose de personal eventual nombrado para tareas de refuerzo, su relación de servicios se extenderá durante todo el periodo del nombramiento; ahora bien, a efectos de la Ley 70/1978 la efectividad de esa relación se concreta en los llamamientos, de forma que su retribución es por asistencias. Caso distinto es el del personal estatutario fijo cuya relación de servicios se identifica con el servicio activo y solo se le calculan como servicios efectivos otros en los que no los ha prestado si el ordenamiento lo prevé, como pueden ser servicios especiales o excedencias distintas de la voluntaria.

Y dicho todo lo anterior conviene precisar que no se cuestiona que los servicios prestados por el personal temporal de refuerzo se computen como servicios previos: que es posible se deduce del art. 1.2 de la Ley 70/1978 y del art. 1.1 del Real Decreto 1181/1989, de 29 de septiembre, sobre servicios previos en el INS. Estas normas prevén que esos servicios previos pueden haberse prestado, cualquiera que sea la relación de servicios, luego también la de refuerzo, por lo que lo litigioso se centra en el criterio de cálculo, esto es, si para completar anualidades a efectos de trienios, debe estarse a la suma de días concretos –lo que excluye los tiempos de inactividad– o al periodo de nombramiento.

Conviene precisar que el de autos no es un supuesto de abuso de la temporalidad en el empleo público.

DOCTRINA. Declaramos para este caso, y conforme a lo previsto en el EMPSS según la redacción aplicable *ratione temporis*, que tratándose de personal estatutario eventual, nombrado de forma regular para servicios puntuales de sustitución o refuerzo por días u horas, el tiempo que sume esos servicios se tendrá como de servicios efectivos conforme a la Ley 70/1978, excluyéndose los periodos de tiempo en los que no se prestan; y añadimos que no cabe aplicar lo previsto en el art. 245 de la LGSS para computar como servicios efectivos todo el tiempo de nombramiento.

E) SENTENCIAS SOBRE CUESTIONES PROCESALES LIGADAS AL EMPLEO PÚBLICO

Supresión de complemento retributivo obtenido en ejecución de sentencia por derogación ulterior de la norma, y primacía de la regulación foral en materia retributiva (STS de 1 de julio de 2024, rec. 1964/2022)

CUESTIONES. (i) Si para suprimir un complemento retributivo obtenido a través de la ejecución de sentencia judicial dictada con arreglo a normativa entonces vigente, es preciso, ante la derogación de aquella normativa, que la Administración declare lesivo el acuerdo dictado en ejecución de aquella sentencia; y (ii) Si el art. 87.3 TREBEP tiene la consideración de norma cuyo contenido deba ser respetado por la Comunidad Foral de Navarra, y en caso afirmativo, si dicha Comunidad debe implementar mecanismos de compensación a los funcionarios que legalmente ven suprimidas las garantías establecidas en dicho precepto.

FUNDAMENTO. (i) No estamos ante un supuesto de acto en que concurriese un vicio de anulabilidad en origen, sino ante un supuesto en que el citado complemento desapareció del régimen jurídico imperante en la Comunidad Foral de Navarra tras ser suprimido por la Ley Foral. (ii) El Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 1991 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 26 de marzo de 1991), con sus modificaciones. Pues bien, el art. 28 dispone: «Los funcionarios del Parlamento de Navarra serán retribuidos única y exclusivamente por los conceptos y en la forma y cuantía que se determinan en el presente Estatuto y en sus disposiciones de desarrollo». Y es su art. 29 el que describe esas retribuciones sin incluir el complemento de alto cargo y, tampoco, una previsión referida al contenido del art. 87.3 del TREBEP.

DOCTRINA. (i) Para suprimir un complemento retributivo obtenido a través de la ejecución de sentencia judicial dictada con arreglo a normativa entonces vigente, no es preciso, ante la derogación de aquella normativa, que la Administración declare lesivo el acuerdo dictado en ejecución de aquella sentencia. (ii) El art. 87.3 TREBEP no resulta de aplicación a los funcionarios públicos del Parlamento de Navarra por no existir previsión específica en el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 1991.

Extensión de la jurisdicción contenciosa en relación con las implicaciones laborales de las ofertas de empleo (STS de 10 de julio de 2024, rec. 2546/2022)

CUESTIÓN. Determinar si, en un litigio que tiene por objeto la impugnación de una oferta de empleo público, (i) pueden los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo determinar la naturaleza laboral fija de los empleados públicos recurrentes, a través del cauce de las cuestiones prejudiciales del art. 4 LJCA; y (ii) en caso de respuesta afirmativa, si dicha declaración puede efectuarse mediante el acogimiento de los argumentos y razonamientos contenidos en previas sentencias del orden social dictadas en relación a algunos de los demandantes en el litigio contencioso-administrativo.

FUNDAMENTO. Las cuestiones incidentales o prejudiciales cumplen un cometido esencialmente instrumental: evitar que la tramitación del proceso se vea interrumpida por la necesidad de remitir previamente el asunto a los órdenes civil o social para que se pronuncien sobre el extremo relevante de derecho privado. Este carácter de mero instrumento explica que el asunto pueda ser luego suscitado como objeto principal en un proceso civil o social, donde se llegue a conclusión distinta, que en ningún caso alteraría la alcanzada anteriormente en el proceso contencioso-administrativo.

Pues bien, este presupuesto sobre el que se apoya la idea misma de cuestión incidental o prejudicial no concurre en el presente caso. Es más que dudoso, de entrada, que la cuestión sobre el carácter temporal o fijo de los contratos de trabajo aquí considerados sea verdaderamente una cuestión distinta y previa al objeto del proceso: lo pretendido por los demandantes en la instancia era precisamente que las plazas por ellos ocupadas no se incluyeran en la oferta de empleo público porque eran fijas. Objetar frente a esto que la pretensión era solo que se declarase que no podían ser legalmente ofertadas y que la comprobación de su carácter fijo era un paso previo para justificar aquella pretensión no deja de ser una distinción artificiosa: lo único perseguido es, en realidad, obtener una declaración del carácter fijo de la relación laboral.

Pero hay más: incluso admitiendo a efectos puramente argumentativos que quepa distinguir entre la pretensión de que no se incluyan en la oferta de empleo público las plazas ocupadas por los demandantes y la solicitud de comprobación de que los correspondientes contratos de trabajo son realmente de carácter fijo, lo cierto es que esta última solicitud implica volver sobre actuaciones administrativas anteriores que no consta que fueran impugnadas. Tales son todos los actos preparatorios de esos contratos de trabajo, así como los relativos a la ejecución de dichos contratos especialmente en lo relativo a remuneraciones.

La sentencia impugnada, en otras palabras, ha dado por buena la utilización del art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para algo más que dilucidar una cuestión de Derecho del trabajo; y ello porque, bajo este manto, ha modificado una situación pacíficamente establecida sin ajustarse a las vías idóneas para ello.

Podría incluso decirse que lo hecho por la sentencia impugnada, más que resolver una cuestión pre-judicial de índole laboral, ha sido realizar una atípica extensión de efectos de dos sentencias firmes de la jurisdicción social.

DOCTRINA. Con base en el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no cabe decidir sobre la naturaleza (fija o temporal) del contrato de trabajo de un empleado público acogiéndose al criterio de sentencias firmes de la jurisdicción social en casos similares cuando ello supone revisar anteriores actuaciones administrativas firmes y consentidas.

Imposibilidad de ejecutar sentencia que afecta a jornada laboral sin mediar nuevo Acuerdo negociado (STS de 24 de septiembre de 2024, rec. 7030/2022)

CUESTIÓN. Determinar si en ejecución de la STS 879/2021, en la que se acordó como jornada mínima semanal la de 37.5 horas sin prever la obligación de modificar las jornadas, cabe imponer 67 guardias al año, a los funcionarios del Consorcio de Emergencias, lo que modifica el tipo de jornada pasando de «especial a turnos» a de «especial dedicación»; además, si tal cambio puede hacerse sin negociación colectiva.

FUNDAMENTO. Lo que ahora se ventila es la ejecución de una de las sentencias referidas al segundo momento centrado en el Acuerdo de Condiciones Laborales ACL 2014-2017 cuyo ámbito temporal debería haber finalizado en 2017. Sin embargo, no ha sido así. No consta si con posterioridad se ha aprobado otro ACL, y parece que no lo ha habido, pues el Decreto 118/2021 se dictó «hasta tanto se culmine la negociación de un nuevo acuerdo de condiciones de trabajo para el personal funcionario del Consorcio...»), luego lo sentenciado para ese segundo momento extiende sus efectos hasta ahora, o dicho de otra forma: el régimen de jornada y horarios de los recurrentes sigue sujeto a las consecuencias de la sentencia 879/2021.

DOCTRINA. Anulado en firme el ACL 2014-2017 más las resoluciones de 4 y 25 de febrero de 2014, la ejecución de esa sentencia no da cobertura para innovar las condiciones laborales en los aspectos controvertidos en términos contrarios a lo sentenciado y hacerlo sin negociación. Para ello deberá lograrse un nuevo ACL y, mientras no lo haya, no cabe dictar una resolución para ejecutar la sentencia 879/2021 que incluya unas previsiones propias de lo que debería ser la normalidad, esto es, un nuevo ACL negociado, no unilateral. Por tanto, cuando los recurrentes atacan esas previsiones no llevan el incidente más allá de lo sentenciado pues con los actos impugnados, que dan lugar al incidente, es como se incurre en ese exceso.

Los servicios prestados en virtud de cesión ilegal de trabajadores pueden reconocerse como servicios previos, siempre que medie sentencia judicial del orden social que así lo declare (STS de 7 de octubre de 2024, rec. 5564/2022)

CUESTIÓN. Determinar si es posible reconocer, como servicios prestados de forma efectiva a la Administración, a efectos de antigüedad y trienios, los prestados por parte del personal contratado por una empresa externa a la propia Administración, sin que exista una previa declaración por el orden jurisdiccional social de la existencia de una cesión ilegal de trabajadores.

FUNDAMENTO. 1. El art. 1.1 de la Ley 70/1978 declara un derecho a los funcionarios de carrera: el reconocimiento como tiempo de servicios efectivos los prestados en la Administración de la que dependan antes de su ingreso en el cuerpo o escala, o bien los servicios prestados en otras Administraciones, o bien durante el periodo de prácticas. No es cuestión controvertida que tal derecho pueda reconocerse a los funcionarios de empleo. 2. Tal reconocimiento debe basarse en un título que, de ordinario, será el de nombramiento como funcionario en prácticas, o de empleo, o mediante el contrato en régimen laboral. Pero cabe también –y este es el caso– una situación patológica derivada de un proceso de externalización: que se trate de unos servicios prestados por trabajadores de empresas contratadas por la Administración, que una vez probada la concurrencia de los elementos del art. 43.2 del ET, se esté ante la realidad de una cesión ilegal a la Administración.

3. Tal posibilidad puede darse, será de apreciación rigurosa tras delimitarla de figuras que puedan dar lugar a equívocos y es ese rigor por lo que se exige un título que en este caso se plantea si debe ser la

declaración judicial de la realidad de hecho y probada de una cesión ilegal. 4. De mediar una declaración jurisdiccional esta vendrá del orden jurisdiccional social, lo que no quita para que se plantee si puede venir del orden contencioso-administrativo mediante una declaración prejudicial ex art. 4 de la LJCA. Esta posibilidad implica, sin embargo, el empleo del proceso contencioso-administrativo para generar ese título que nunca se habría presentado a la Administración a la que debe presentarse conforme a la Ley 70/1978 no un indicio de cesión ilegal, sino la declaración formal por sentencia judicial. 5. Por tanto, de no mediar ese título, la Administración no puede reconocer el derecho derivado de la Ley 70/1978.

DOCTRINA. A efectos del art. 1.1 de la Ley 70/1978, sí cabe reconocer como servicios previos los prestados mediante una cesión de trabajadores que se reputa ilegal (art. 43 del ET); ahora bien, debe mediar una previa declaración formal en tal sentido por el orden laboral.

La indemnización por daños al aspirante en proceso selectivo indebidamente excluido, que ulteriormente obtiene plaza, no forma parte de la ejecución de sentencia salvo que se haya ejercitado esa pretensión en la demanda (STS de 21 de octubre de 2024, rec. 3281/2022)

CUESTIÓN. Determinar si la ejecución de una sentencia que ha ordenado la retroacción de proceso selectivo y la repetición de algún ejercicio para los aspirantes comporta, de superarse el mismo con obtención de plaza o puesto, el derecho del aspirante al percibo de las retribuciones correspondientes a dicha plaza o puesto con efectos al momento en que debió ser inicialmente nombrado.

FUNDAMENTO. En este caso se plantea –dentro de las consecuencias administrativas y económicas inherentes derivadas de los efectos retroactivos que ordena la sentencia–, si la superación tardía del proceso selectivo implica como efecto inherente el derecho a percibir las retribuciones que dejaron de percibirse por haber sido excluido o suspendido indebidamente a ese aspirante, aun cuando no hubiera sido una pretensión expresamente planteada en la demanda.

Pues bien, las consecuencias administrativas o económicas son inherentes por una razón obvia. Es obvio porque con varios años de retraso el demandante ingresa en la Administración pública, se integra en un cuerpo o escala, se le escalafona, se le reconoce una antigüedad y, con toda seguridad devenga, al menos, un trienio que tiene que percibir en nómina. Es la retroactividad derivada de la declaración de nulidad del acto impugnado lo que exige recomponer la vida estatutaria del funcionario: con ese efecto retroactivo se acude a la ficción de tenerle como si hubiera ingresado años antes, con el resto de los aspirantes que, en su momento, sí superaron el proceso selectivo.

Distinto es el pago de las retribuciones dejadas de percibir durante esos años. Percibirlas es una pretensión lógica derivada del principio de indemnidad, luego es reclamable que se indemnice el daño consistente en un lucro cesante, pero esa reparación no es un efecto inherente hasta el punto de eximir de la carga procesal de reclamarla expresamente. Se trata de una pretensión de la que dispone el perjudicado, es un daño personal, desde luego indemnizable, pero no ante la reconstrucción de su vida estatutaria que sí es una consecuencia insoslayable por razón del efecto retroactivo de la declaración de nulidad, todo para la correcta inserción del demandante en un régimen estatutario.

DOCTRINA. Al ejecutarse una sentencia que ordena la retroacción de un proceso selectivo, de superarlo, el demandante podrá reclamar las retribuciones dejadas de percibir como lucro cesante, con efectos al momento en que debió ser inicialmente nombrado, pero siempre que así lo haya pretendido y determinado en la demanda como pretensión de indemnización de daños y perjuicios, y así se haya estimado en sentencia firme.