

LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LAS RELACIONES ELECTRÓNICA CON LAS ADMINISTRACIONES: EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA CARTA ESPAÑOLA DE DERECHOS DIGITALES

Jorge DORADO RODRÍGUEZ

Secretario de Entrada del Ayuntamiento de Zafra

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso: Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto
en la Ley 39/2015 (LPACAP). CEMCI.*

SUMARIO:

1. Introducción
2. La regulación de los Derechos de la administración electrónica en el ordenamiento jurídico español
3. El derecho a la buena administración en la era digital
4. La carta española de Derechos Digitales
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La administración electrónica en la administración pública española es una realidad que ha ido implementándose a lo largo de las dos últimas décadas en relación a la extensión de la sociedad del conocimiento a lo largo de todos los ámbitos sociales y económicos, llegando a los niveles de desarrollo actuales.

Esta extensión de los usos de la administración electrónica ha conllevado, inevitablemente una ampliación de la regulación de esta materia, así como los espacios en los que se exige a los ciudadanos que el espacio digital sea utilizado en las relaciones con los mismos.

Paralelamente a esta extensión de las previsiones digitales dentro de la administración pública se ha impuesto un paradigma respecto a la consideración de los

ciudadanos y la administración pública, en el que el ciudadano cada vez se encuentra más en el centro de la vida administrativa, ampliando la esfera de derechos, siendo cada vez más participativos y preocupados más por cómo se gobierna, cómo se gastan los fondos y si se gestiona todo de manera adecuada.

En este contexto, el ciudadano ha pasado de ser un mero administrado a un sujeto comprometido con su entorno y con la administración pública que lo rodea, en definitiva, a ser un sujeto con plenos derechos reconocidos y respetados por las administraciones públicas, también en el ámbito digital. Los ciudadanos ya no esperan de manera pasiva la actuación de las administraciones públicas, sino que exploran las posibilidades que les otorgan las administraciones públicas y, por ende, lo que sucede en la esfera digital.

Del otro lado, las administraciones públicas están llamadas a asumir el liderazgo de la innovación, orientando sus servicios a la mejora de los derechos de los ciudadanos y extendiendo la realidad del marco digital en el que se incardinan las actuaciones públicas.

Por todo ello, en este trabajo se pretende dar una visión en relación con el actual contexto en el que los derechos de los ciudadanos son desarrollados, garantizados y ejecutados por las administraciones públicas, toda vez que se ha hecho más patente la consolidación de la administración electrónica como un principio de actuación de las administraciones públicas españolas del siglo XXI. Para ello, se analizará el régimen jurídico actual de los derechos, su relación con la administración electrónica, para explicar, por último, los derechos recogidos en la Carta Española de Derechos Digitales.

2. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La implantación de la administración electrónica ha estado acompañada de un fuerte impulso por parte de la Unión Europea como herramienta de relación con los ciudadanos y como principio de acercamiento de las instituciones públicas. Así, la

Comisión Europea ha definido la administración electrónica como “*el uso de las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*”.¹ Por ello, debemos entender que la administración electrónica no se refiere únicamente a la utilización de herramientas digitales para la actuación propia, sino que debe determinar un cambio de paradigma completo en la gestión de lo público que exceda lo puramente tecnológico, no reproduciendo los mismos instrumentos jurídicos en un contexto diferente, cambiando de manera profunda los procedimientos, las concepciones sobre los servicios públicos y, en definitiva, la figura de los ciudadanos con los poderes públicos.

De esta manera, la lógica normativa obliga a entender que, además de los cambios jurídicos en relación al propio procedimiento para adaptarlo a las necesidades de la administración electrónica en relación con la seguridad, la interoperabilidad o los requisitos técnicos sobre la misma, al administración debe adaptar las normas sobre derechos de la ciudadanía en la relación electrónica, al ser el procedimiento administrativo el garante de los principios recogidos en los artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978 (principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de las administraciones públicas), así como de los principios del artículo 103.1 de la Constitución (“*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”).

Para ello La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante Ley 11/2007) intentó ser reflejo de este nuevo paradigma, recogiendo por primera vez el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente, lo que obliga, como contrapartida a la obligación de las administraciones públicas a implementar sistemas que garantizaran este derecho. De

¹Comisión Europea. (1998)

este principio básico y primero se sustenta el resto de contenido normativo en relación a la administración electrónica.

Por ello, el punto de partida de los derechos de la ciudadanía ante la administración digital se enmarcan en un doble concepto de derecho de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que, por otro lado, deberán seguir manteniendo los principios legales sobre los que se ha configurado el procedimiento administrativo electrónico. Por este motivo, el artículo 6 de la Ley 11/2007 incluía los derechos de la ciudadanía en estas relaciones que, posteriormente han sido sustituidos por los artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante Ley 39/2015), y en el reglamento de la misma, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RD 203/2021), al derogar estos dos últimos la primera de las leyes. Así el artículo 13 de la Ley 39/2015 establece los derechos de los ciudadanos frente a la administración que se concretan en los siguientes:

“Artículo 13. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo”.

Efectivamente, los derechos que anteriormente estaban regulados en la Ley 11/2007 se ha recogido de manera específica en el artículo 13 transcrito, a lo que se añaden los específicos de los interesados en el procedimiento del artículo 53 de la Ley 39/2015, pero es cierto que una parte muy importante de esta vertiente han sido regulados de manera extensa por otras normas conexas y fundamentales, sin las que no se entiende el derecho primigenio de relacionarse electrónicamente con la administración, como son todos los desarrollados por el Derecho a la protección de datos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante Ley Orgánica 3/2018) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A pesar de ello, en la normativa que sustituye a la Ley 11/2007 no se han recogido de manera similar las consideraciones a los principios del artículo 4² de la anterior ley en la Ley 39/2015, que es la norma que la ha sustituido, que, para muchos autores, tenían un importante contenido jurídico³ como pueden ser el principio de accesibilidad, igualdad, legalidad e inalterabilidad o el de neutralidad tecnológica.

No obstante, debe observarse que el RD 203/2021 sí recoge alguno de estos principios, ampliando incluso el alcance de la mayoría. A este respecto, se mencionan como principios la neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas (apartado a); el principio de accesibilidad (apartado b); el principio de accesibilidad (apartado c); el principio de proporcionalidad (apartado e). A ello, como se ha indicado, se han unido los recogidos en el título X de la Ley Orgánica 3/2018 que, aunque desarrolla un abanico amplio de derechos digitales, no se circunscriben exclusivamente al entorno de las relaciones administrativas, sino que están dirigidas al conjunto de la sociedad, como sería el derecho a la neutralidad en internet (artículo 80), el derecho de acceso universal a internet (artículo 81), derecho a la educación digital (artículo 83) o el derecho al olvido (artículos 93 y 94).

En definitiva, el marco jurídico ha consolidado gran parte de los derechos digitales de los ciudadanos y en sus relaciones con la administración electrónica, basándose en el derecho del que derivan todos los demás como garantía y obligación básica de la administración, el derecho a relacionarse electrónicamente con la administración, completándose con normativa sectorial que tiene una influencia directa como son la LO 3/2018 y la Ley 19/2013.

Sin embargo, hay una parte importante de la doctrina que lleva casi dos décadas reclamando un verdadero estatuto jurídico del ciudadano en las relaciones electrónicas

²COTINO HUESO, L. (2021)

³FONDEVILA ANTONILÍN, J (2022).

con la administración⁴ que proteja al ciudadano dada la importancia que el expediente administrativo tiene en las garantías y calidad democrática de nuestras instituciones.

Ahora bien, en este contexto, pueden existir soluciones de garantía sobre los derechos de los ciudadanos que se encuentran encuadrados en otros derechos o principios del ordenamiento jurídico, como puede ser el derecho a una buena administración.

3. EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA ERA DIGITAL

El derecho a la buena administración aparece recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el artículo 41 como un verdadero derecho de los ciudadanos aplicable al conjunto de las instituciones públicas que garantiza, en todo caso, el contenido que se ha ido desarrollando por la jurisprudencia de los tribunales europeos y españoles. Entre el contenido esencial del Derecho se encuentra el derecho a obtener un procedimiento con garantías y sin dilaciones, a obtener resoluciones motivadas, a la indemnización por los daños sufridos, el derecho a audiencia antes de la resolución, al acceso a los expedientes y transparencia.

En esta línea, parece que este derecho tiene una gran incidencia en el propio procedimiento y en el resto de principios que se relacionan con la administración digital, pues parece que vienen a completar los principios del Estado de Derecho que nuestro ordenamiento tiene encuadrados para todos los ciudadanos que se relacionan con los poderes públicos.

No obstante, la jurisprudencia ha dotado de un mayor contenido al Derecho a la Buena administración, como un derecho holístico que poseen los ciudadanos que va más allá de la concreción de los derechos mencionados, puesto que el concepto que engloba a este principio deriva en una amplia idea de la praxis de las instituciones públicas que tiendan a mejorar la vida de las personas, los procedimientos y los servicios que tiene encomendados, en definitiva una *“Buena Administración Pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una*

⁴Entre otros COTINO HUESO, L. (2008).

Administración Pública que sirva a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas”⁵.

Este derecho a la buena administración, en suma, lo que predica para las administraciones públicas es que, en su ámbito de aplicación, los principios de mejora continua, defensa del interés general y de los ciudadanos predomine como máxima de cualquier actuación pública, lo que es límite y guía de todas las actuaciones, es decir, se contraponen las actuaciones de “mala administración” con aquellas que transforman los procesos, mejoran la calidad democrática y que impiden la corrupción y la negligencia de las administraciones públicas, siendo un concepto jurídico indeterminado⁶.

En este sentido, queda claro que en la era digital esta mejora de las condiciones de vida, de la sociedad y de las relaciones, no puede limitarse a reconocer los Derechos tradicionales en conexión con el procedimiento administrativo, sino que deberá dar un paso más allá y comprometerse con el verdadero “derecho a la buena administración”⁷.

En definitiva, se trataría de aportar al procedimiento electrónico un verdadero empuje para que se encuadre en la mejora de la vida de los ciudadanos y no acabe devaluando las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos. Esto es, no se pueden bajo los prismas de la administración electrónica, dejar de atender a determinados colectivos, los procedimientos electrónicos sean menos intuitivos, no estén operativas las sedes electrónicas, los puntos de acceso general o los portales electrónico de las administraciones públicas o, por último, se exijan un gran número de requisitos técnicos para la implementación de los sistemas de implementación.

Si observamos los ejemplos expuestos anteriormente podemos comprobar lo alejadas que estarían estas prácticas de una verdadera *buena administración*, que tiene como visión integral entre el bienestar de los ciudadanos y los intereses generales que

⁵RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013)

⁶PONCE SOLÉ, J. (2016).

⁷COTINO HUESO, L. (2021)

representa, puesto que no estaría solventando y disminuyendo trabas administrativas, sino eliminando derechos y aumentando las actuaciones obligatorias⁸.

Además, el propio procedimiento electrónico regulado en la Ley 39/2015 nada aporta a la mejora de las actuaciones administrativas, pues continúa con los mismos mimbres que estaban regulados en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común respecto al propio procedimiento pues, la gran parte de los aspectos que se regulan tanto en la primera como en el RD 203/2021 se refieren a las *herramientas* de implantación del procedimiento, pero no al propio paradigma conceptual de la administración y los procesos.

En este sentido, el derecho a la buena administración digital debería recoger todas esas deficiencias para mejorar la calidad de las relaciones electrónicas, por lo que la falta de reconocimiento de determinados derechos concretos no deba suponer una merma real en la calidad democrática del servicio, ya que cualquier defecto del procedimiento administrativo electrónico tiene su encaje en el derecho a la buena administración del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por otro lado, ese mismo Derecho debería ser el faro para la correcta ejecución de un procedimiento administrativo verdaderamente transformado, no continuar aplicando trámites y conceptos del siglo XIX y XX a las realidades del siglo XXI.

4. LA CARTA ESPAÑOLA DE DERECHOS DIGITALES

Hasta el momento hemos señalado que la regulación de los derechos del ciudadano en la administración electrónica han sufrido una leve consolidación en la última década, a pesar de algunos retrocesos, como la falta de consolidación definitiva de un estatuto del ciudadano frente a la administración digital, aunque el principio y derecho a la buena administración debe informar cualquier actuación administrativa, lo que permite entender que es deber de los poderes públicos mejorar la gestión administrativa digital, respetando por tanto todos sus derechos.

⁸RODRÍGUEZ-ARANA, J. Op. Cit.

No obstante, como bien es cierto que, a lo largo de los siglos, la existencia de los Derechos individuales se ha ido consolidando conforme se han ido nombrando y, por ende, reconociendo, es de gran importancia que los mencionados Derechos sean reconocidos en algún instrumento.

Para ello, dentro del marco de España 2025 y del desarrollo del Título X de la LO 3/2018 se ha realizado por parte de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) la llamada Carta de Derechos Digitales. Así, como indica la propia Carta, no se trata de crear nuevos derechos digitales que ya existen, sino describir y complementar los derechos auxiliares ya reconocidos o expresar las necesidades para implementar de manera efectiva los derechos. Sin embargo, el principal problema de esta carta es que no tiene carácter normativo, por lo que no puede exigirse en tribunales ni administraciones públicas para su cumplimiento.

El punto décimo octavo de la carta está dedicado a Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En este apartado se pone de relieve la extensión del contenido de los derechos en el procedimiento electrónico a aspectos directamente relacionados con el procedimiento electrónico como es la protección de datos o la transparencia y el acceso a la información, que en buena medida, como ya se ha indicado, tiene una relación principal con el Derecho a la Buena Administración.

La importancia de este apartado y que puede extenderse al conjunto de toda la Carta es que se sugieren principios y políticas referidas a los derechos digitales ya reconocidos en documentos normativos como puede ser la Ley 39/2015 o la Ley Orgánica 3/2018 en el contexto actual. Al final, tal y como expresa la Carta, los propios derechos son consustanciales a los ciudadanos y lo que se plantean son entornos que permitan su mejora y reconocimiento. En definitiva, al hilo de lo indicado en el apartado tercero de este trabajo, son consustanciales al derecho a una buena administración y que, en gran medida, no hace falta reconocerlos individualmente para entender que se poseen y entran a formar parte de esa esfera jurídica del ciudadano.

Así, los principios reconocidos en la Carta en el ámbito de las administraciones públicas son:

- El derecho a la igualdad de las personas se extiende al acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas.
- El principio de transparencia y de reutilización de datos de las Administraciones públicas guiará la actuación de la Administración digital, de conformidad con la normativa sectorial.
- Se promoverá la universalidad, la neutralidad y la no discriminación, en particular por razón de sexo, de las tecnologías usadas por las Administraciones públicas, y se impulsará la puesta a disposición entre Administraciones de aplicaciones de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo supuestos de especial protección por una norma.
- Se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad.
- El poder público autor de una actividad en el entorno digital deberá identificar a los órganos responsables de la misma.
- Se promoverán los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial.
- Será necesaria una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas.

Estos dos últimos puntos son claves para entender la importancia de esta carta y la extensión de los derechos, puesto que incluyen nuevas concepciones y tendencias en materia digital que obligan a tener presente que estas actuaciones suceden con gran

frecuencia en el ámbito privado y que la administración pública no puede ser ajena a ello, por lo que es uno de los objetivos a corto y medio plazo para garantizar a los ciudadanos.

La combinación de inteligencia artificial y actuaciones automatizadas que pueda ofrecer la administración tiene grandes retos, pues deberá garantizar un gran número de derechos individuales y combinarlo con el exponencial potencial que pueden ofrecer estas técnicas para mejorar los servicios públicos y, por ende, la vida de los ciudadanos, esto es, como se viene exponiendo a lo largo de este trabajo, de la buena administración electrónica.

De esta manera, estas herramientas podrían ser nuevas soluciones en los tiempos digitales que permitan minimizar los riesgos de la ciudadanía ante administración que no aseguran sus necesidades cambiantes y cada vez más exigentes.

No obstante, a pesar de la importancia de los derechos y principios que recoge la carta, bajo nuestro punto de vista, se requiere que dicha Carta de un paso más en la adecuación y concreción de los derechos, no limitándose a ser un documento programático o de consulta, sino una verdadera herramienta jurídica de reconocimiento de los derechos digitales de los ciudadanos en todos los ámbitos, incluido el digital.

5. CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo electrónica que regula la Ley 39/2015 es el fundamento y base para la relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos, como una de las garantías del Estado de Derecho. Las actuales formas de relación digital también obligan a reforzar los derechos y principios de aplicación de este procedimiento, puesto que de lo contrario supondría una merma en la calidad democrática de las instituciones.

Si bien es cierto que se han seguido recogiendo gran parte de los derechos electrónicos que se iniciaron con la Ley 11/2007 en la actual regulación de la Ley

39/2015, algunos han pasado a tener rango reglamentario, con los efectos jurídicos que ello conlleva, ya que se han explicitado en el artículo 2 del RD 203/2021.

No obstante, teniendo en cuenta el gran valor normativo y jurisprudencial que posee el Derecho a una buena administración, regulado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuya principal definición sería la de intentar otorgar dentro de la sociedad las mejores solución a los problemas, que se ajuste a las demandas democráticas y que garantice la igualdad, la eficacia y la eficiencia dentro de las garantías del procedimiento, puede llegar a subsumir muchos de los derechos digitales que son guía para las actuaciones públicas.

En este sentido, la centralidad de la persona, la visión de la realidad con un actitud abierta, entender los problemas tecnológicos reales de los ciudadanos y del acceso a los mismos, promover la participación por estos medios electrónicos y utilizar la administración electrónica de manera ética deberán ser la piedra angular sobre la que pivote el desarrollo y consolidación de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo electrónico.

Ya la Carta de Derechos Digitales hace un esfuerzo por extender el contexto de los mismos e intentar su promoción para la ejecución de actuaciones de los poderes públicos, pero puede que necesite un apoyo externo con mayor encaje legal que permita consolidar los mencionados derechos electrónicos de los ciudadanos y que, en definitiva, se construya para el ciudadano un verdadero “derecho a la buena administración digital”⁹ para el conjunto de la ciudadanía.

6. BIBLIOGRAFÍA

BOIX PALOP, A. “Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español”, *Revista Galega de Administración Pública*, N° 58, 2019. Pp. 315-360.

⁹COTINO HUESO, L. (2021).

- CAMPOS ACUÑA, C. “La proyección de la gestión pública en la «Carta de Derechos Digitales»: el derecho a una buena administración digital”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, junio 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, Luxemburgo, 1998.
- COTINO HUESO, L. “Los derechos de los ciudadanos ante la administración electrónica”, Ministerio de Educación y Cultura, 2008.
- COTINO HUESO, L. “El nuevo reglamento de Administración electrónica: que no innova en tiempos de transformación digital”, *Revista catalana de dret públic*, nº63, 2021 (A). Pp.118-136.
- COTINO HUESO, Lorenzo (ed.). *La Carta de Derechos Digitales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021 (B)
- FONDEVILA ANTONILÍN, J. “La organización de la Administración digital”, *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, pp. 105-142. España: Iustel, 2020.
- FONDEVILA ANTONILÍN, J. “Unas entidades locales al servicio de los ciudadanos o un despotismo ilustrado electrónico”, *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales: retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, pp. 153-209. España: Wolters Kluwer España, 2022. (El Consultor de los Ayuntamientos).
- PONCE SOLÉ, J. “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, *REDA* 175, enero-marzo, 2016.
- PONCE SOLÉ, J. “La buena administración y el buen gobierno: la crisis de la Covid-19 y las nuevas tendencias en el Derecho administrativo y en el control judicial del poder ejecutivo”, *Jueces para la democracia*, n.º 102, 2022. Pp. 5-20.
- PONCE SOLÉ, J. “El buen gobierno y la buena administración en los tribunales extranjeros y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación: ABGCR*, n.º 1, 2023. Pp. 239-254.
- PONCE SOLÉ, J. “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos”, *Revista de administración pública*, n.º 221, 2023. Pp. 163-182.



RODRÍGUEZ-ARANA, J. “El derecho a una buena Administración para los ciudadanos
Un modelo global de Administración”, *INAP*, 2013.



LA PROBLEMÁTICA DEL RELEVO GENERACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

Víctor MORCILLO SORIANO

Secretario General del Ayuntamiento de Moratalla

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Gestión Pública Local. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Situación actual del empleo público en España
 - 2.1. *El envejecimiento de la plantilla en el empleo público*
 - 2.2. *Falta de planificación estratégica*
 - 2.3. *Altas tasas de temporalidad*
 - 2.4. *Modelos tradicionales de selección*
 - 2.5. *Digitalización y cambios organizativos*
3. Factores que dificultan el relevo generacional
4. Análisis de iniciativas actuales y buenas prácticas
5. Desafíos del futuro
6. Conclusiones y propuestas de mejora
 - 6.1. *Reformar los procesos selectivos*
 - 6.2. *Impulsar la planificación estratégica*
 - 6.3. *Fomentar la transferencia de conocimiento.*
 - 6.4. *Potenciar la formación continua*
 - 6.5. *Establecer estrategias de retención de talento.*
 - 6.6. *Despolitizar la gestión de recursos humanos*
 - 6.7. *Promover la innovación organizativa*
 - 6.8. *Vincular las administraciones con el ámbito educativo*
7. Reflexión final
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El relevo generacional en la administración pública española constituye uno de los mayores desafíos organizativos y estructurales en el ámbito del empleo público. En un contexto marcado por el envejecimiento progresivo de las plantillas, con más del 50% del personal público cercano a la jubilación en los próximos años, surge la necesidad de abordar esta cuestión de manera urgente y estratégica. Este fenómeno, lejos de ser un problema aislado, refleja profundas deficiencias en la planificación de recursos humanos, derivadas de políticas públicas que no han priorizado la atracción, retención y desarrollo del talento joven.

La elección de este tema se fundamenta, además, en la experiencia personal como Secretario General de un municipio de aproximadamente 8.000 habitantes, donde la situación demográfica de la plantilla refleja claramente los problemas que atraviesa la administración pública. En este Ayuntamiento, la media de edad supera los 50 años, con solo 14 empleados menores de 40 años entre los cerca de 150 trabajadores, y donde quien escribe, con 25 años, es el único empleado público por debajo de los 30 años. Este panorama pone de manifiesto no solo la falta de planificación estratégica en el relevo generacional, sino también el desinterés político por afrontar este desafío. A esto se suma un escaso compromiso institucional para retener el poco talento joven presente en la plantilla, perpetuando una cultura organizativa anclada en modelos obsoletos y alejados de las demandas actuales.

El presente trabajo se centra en analizar los problemas derivados del relevo generacional en las administraciones públicas españolas, considerando factores como la alta temporalidad, los modelos tradicionales de selección, la falta de transferencia de conocimiento y la escasa adaptación a los retos de la digitalización. Se examinarán también los marcos normativos relevantes, como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y se destacarán experiencias prácticas basadas en guías y planes específicos, como la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*.

El objetivo principal es ofrecer un diagnóstico actualizado de la situación y plantear soluciones viables para garantizar una administración pública más eficiente, innovadora y adaptada a las demandas de la ciudadanía. Estas soluciones incluyen la necesidad de reformar los procesos selectivos, fomentar la profesionalización de la gestión pública y diseñar estrategias efectivas para la transferencia de conocimiento.

Este análisis adquiere especial relevancia en el contexto de los gobiernos locales, donde las restricciones presupuestarias y la menor dimensión de las plantillas amplifican los retos del relevo generacional. A través de este trabajo, se pretende no solo visibilizar los desafíos existentes, sino también proponer un conjunto de medidas que puedan servir de guía para las administraciones públicas en la transición hacia un modelo organizativo más dinámico y resiliente.

2. SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

2.1. El envejecimiento de la plantilla en el empleo público

El envejecimiento de las plantillas en las administraciones públicas españolas es un fenómeno alarmante. Según datos recientes, más del 50% de los empleados públicos tienen más de 50 años, y apenas un 10% se encuentra por debajo de los 40. Este desequilibrio generacional refleja décadas de insuficiente planificación estratégica en la gestión de recursos humanos. La crisis económica de 2008, las políticas de austeridad y las restricciones en las tasas de reposición han agudizado este problema, resultando en una acumulación de vacantes y en la ausencia de una estrategia coherente de relevo generacional.

2.2. Falta de planificación estratégica

A pesar de las previsiones evidentes del envejecimiento demográfico, muchas administraciones públicas no han implementado planes adecuados para anticiparse a este reto. Tal y como establece el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en sus artículos 69 y 70, los órganos de gobierno deben planificar estratégicamente la dotación

de personal, elaborando ofertas públicas de empleo basadas en las necesidades reales de la organización. Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones no se han materializado con la eficacia requerida, lo que ha llevado a una falta de proactividad frente a los próximos años de jubilaciones masivas.

2.3. Altas tasas de temporalidad

Uno de los problemas estructurales que afecta al empleo público en España es la alta temporalidad, especialmente en los niveles más bajos de las administraciones locales. Este fenómeno no solo dificulta la estabilidad laboral, sino que también afecta a la motivación y compromiso de los empleados temporales, lo que repercute negativamente en la calidad del servicio público. La Ley 20/2021, sobre medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, busca paliar este problema, pero aún queda camino por recorrer para garantizar una solución estructural.

2.4. Modelos tradicionales de selección

El actual sistema de selección basado en oposiciones tradicionales, aunque garantiza principios de igualdad, mérito y capacidad, no siempre evalúa competencias clave para los puestos actuales ni para los retos futuros de la administración. La falta de innovación en estos procesos limita la incorporación de perfiles adaptados a las necesidades de digitalización, innovación y eficiencia que exigen las administraciones modernas.

2.5. Digitalización y cambios organizativos

El proceso de transformación digital, acelerado por la pandemia de COVID-19, ha puesto de manifiesto las carencias tecnológicas y de habilidades digitales en las administraciones públicas. La transición hacia un modelo digital requiere no solo la incorporación de herramientas tecnológicas, sino también la formación continua de los empleados y una gestión del cambio que fomente la adaptación a nuevas formas de trabajo.

3. FACTORES QUE DIFICULTAN EL RELEVO GENERACIONAL

El relevo generacional en la administración pública española enfrenta numerosos obstáculos que han limitado la capacidad de las instituciones para adaptarse a los cambios sociales, tecnológicos y organizativos. Entre los principales factores que dificultan este proceso se encuentra la falta de planificación estratégica en la gestión de recursos humanos. Las jubilaciones masivas, previstas desde hace décadas, no han sido anticipadas de manera adecuada, lo que ha generado una acumulación de vacantes sin una respuesta eficaz. La normativa vigente, como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), establece en su artículo 69¹ la necesidad de planes de ordenación de recursos humanos, pero estos se han aplicado de forma desigual y, en muchos casos, de manera reactiva más que preventiva. Esta situación ha dado lugar a una creciente preocupación por la capacidad de las administraciones públicas para responder a los desafíos futuros con equipos preparados y suficientes.

La rigidez inherente a las estructuras administrativas también dificulta la adopción de nuevas formas de gestión del talento. Este tipo de organizaciones suelen mostrar resistencia al cambio, perpetuando modelos tradicionales que se alejan de las necesidades actuales. Por ejemplo, los procesos de selección en la administración pública siguen priorizando conocimientos teóricos y de memorización, dejando de lado competencias fundamentales como la capacidad de adaptación, el trabajo en equipo, la resolución de problemas o la competencia digital. Esta falta de modernización en los procesos selectivos limita la atracción de perfiles jóvenes que podrían aportar innovación y dinamismo.

Además, el relevo generacional se ve obstaculizado por una politización que afecta a la gestión de recursos humanos. En algunos casos, las decisiones sobre contratación y promoción no siempre se basan en criterios técnicos o meritocráticos, lo que genera desconfianza y afecta la profesionalización del empleo público. A esto se suma una falta de medidas para retener el talento joven, que se traduce en una escasa motivación para permanecer en el sector público. Los jóvenes que acceden a la

¹ Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

administración suelen encontrar un entorno con pocas oportunidades de desarrollo profesional, carente de incentivos como planes de carrera, formación continua o condiciones salariales y de conciliación competitiva. Este desinterés organizativo no solo dificulta la retención de talento, sino que también refuerza la imagen de un sector público poco atractivo para las nuevas generaciones.

Por otro lado, la desconexión entre las administraciones públicas y los entornos educativos, como las universidades, agrava el problema. La ausencia de programas sólidos de prácticas, becas o colaboraciones impide que las instituciones públicas puedan nutrirse de jóvenes cualificados con formación actualizada. Esta brecha entre las demandas de las administraciones y la oferta formativa contribuye a perpetuar una plantilla envejecida y desfasada en competencias clave, como las digitales.

Finalmente, el desinterés político en el relevo generacional ha sido un factor determinante en esta problemática. A pesar de la creciente urgencia del tema, las políticas públicas en este ámbito han sido insuficientes, centradas principalmente en medidas parciales como la estabilización del empleo temporal, en lugar de abordar el problema desde una perspectiva estratégica e integral. Este enfoque limitado no solo impide una solución efectiva a corto plazo, sino que compromete la sostenibilidad del empleo público a largo plazo, aumentando la presión sobre unas instituciones que ya enfrentan grandes retos derivados de la digitalización y la demanda de mayor eficiencia por parte de los ciudadanos.

Este cúmulo de factores destaca la necesidad urgente de implementar reformas estructurales y culturales que permitan a las administraciones públicas atraer, retener y formar una nueva generación de empleados. Solo mediante una transformación integral será posible garantizar un relevo generacional efectivo que asegure la continuidad, la eficiencia y la adaptabilidad del sector público frente a los retos del futuro.

4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS ACTUALES Y BUENAS PRÁCTICAS

En los últimos años, algunas administraciones públicas han comenzado a implementar medidas orientadas a abordar el relevo generacional, aunque estas iniciativas aún son insuficientes para revertir la tendencia general. Una de las más destacadas es el impulso de la Ley 20/2021, sobre medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Este marco normativo busca estabilizar las plantillas, reducir las tasas de interinidad y garantizar que los puestos estructurales sean cubiertos por personal fijo. Sin embargo, como señala la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*² elaborada por la Diputación de Barcelona, “la estabilización por sí sola no es suficiente si no se acompaña de una planificación estratégica integral y de medidas para captar y retener talento joven.”

Entre las buenas prácticas identificadas, destaca la metodología de planificación en fases propuesta en dicha guía, que abarca desde el análisis de las edades de la plantilla y la identificación de puestos clave, hasta la transferencia de conocimiento y la definición de perfiles adaptados a las necesidades organizativas futuras. Este enfoque permite anticiparse a las vacantes que se generarán por jubilación y rediseñar las estructuras organizativas para optimizar recursos. Según este modelo, el análisis inicial de la plantilla debe incluir no solo las medias de edad, sino también la distribución por áreas y niveles organizativos, con el fin de identificar servicios críticos y puestos estratégicos. Este tipo de planificación aporta una visión a largo plazo que, aunque ha sido implementada con éxito en algunos municipios piloto, como Esplugues de Llobregat o Sant Feliu de Llobregat, aún no se ha extendido de forma generalizada.

Otra medida destacable es el uso de herramientas tecnológicas para modernizar los procesos selectivos. En varias administraciones locales se han comenzado a utilizar plataformas digitales que permiten evaluar competencias técnicas y transversales, tales como la capacidad de trabajo en equipo o la adaptación a entornos digitales. Estas

² Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

iniciativas, aunque todavía minoritarias, representan un cambio hacia modelos más dinámicos y adaptados a las demandas del siglo XXI.

No obstante, la atracción de talento joven sigue siendo un reto pendiente. Como advierte el artículo “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas”³ de la revista *Anuario de Derecho Municipal*, uno de los mayores problemas radica en la desconexión entre las universidades y las administraciones públicas, que no logran posicionarse como un destino atractivo para jóvenes altamente cualificados. La falta de programas específicos de prácticas y becas, junto con las escasas perspectivas de carrera profesional, contribuyen a este déficit de talento joven.

En el ámbito de la transferencia de conocimiento, algunas administraciones han comenzado a implementar programas de mentorización en los que los próximos empleados a la jubilación trabajan en conjunto con sus futuros reemplazos. Estos programas facilitan no solo la transmisión de conocimientos técnicos, sino también el aprendizaje de las dinámicas y redes informales de las organizaciones, elementos esenciales para garantizar una transición fluida. Este enfoque, recogido en la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*, se considera una herramienta clave para evitar la pérdida de conocimiento crítico y fomentar una cultura organizativa basada en el aprendizaje continuo.

Por último, las políticas de formación y desarrollo profesional están ganando peso como una estrategia para modernizar y profesionalizar las administraciones públicas. La incorporación de competencias digitales, liderazgo y gestión del cambio en los planes de formación constituye un paso importante para preparar a las plantillas frente a los retos del futuro.

En conjunto, estas iniciativas ofrecen una hoja de ruta prometedora para afrontar el relevo generacional, pero su impacto dependerá de su aplicación sistemática y del compromiso político para convertirlas en una prioridad en la agenda pública. Sin una

³ Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131.

voluntad clara de reformar el empleo público, estas buenas prácticas corren el riesgo de quedarse como excepciones aisladas en lugar de convertirse en la norma.

5. DESAFÍOS DEL FUTURO

El relevo generacional en la administración pública no es solo un desafío actual, sino una cuestión que marcará profundamente el futuro del empleo público en España. Más allá de resolver los problemas inmediatos derivados de las jubilaciones masivas, las administraciones deben adoptar un enfoque estratégico que permita construir una estructura organizativa resiliente, adaptable y orientada a la innovación.

Uno de los mayores retos a futuro es la plena integración de la digitalización en el ámbito público. La aceleración tecnológica, impulsada en parte por la pandemia de COVID-19, ha evidenciado las carencias en competencias digitales dentro de las administraciones. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*⁴, es “imprescindible incorporar el aprendizaje y la formación continua como ejes fundamentales del empleo público, priorizando competencias tecnológicas que permitan a los empleados adaptarse a herramientas y procesos digitales”. No solo se trata de utilizar nuevas tecnologías, sino de transformar la forma en que se prestan los servicios, priorizando la eficiencia y la satisfacción de la ciudadanía.

Otro desafío clave es la atracción y retención del talento joven. El envejecimiento progresivo de las plantillas requiere no solo cubrir vacantes, sino hacerlo con perfiles que aporten frescura, innovación y capacidades alineadas con las demandas contemporáneas. Para ello, será necesario repensar los procesos selectivos, habitualmente percibidos como largos, inflexibles y centrados en competencias académicas. Reformas que incluyan evaluaciones basadas en habilidades prácticas, trabajo en equipo y resolución de problemas serán esenciales para captar a las nuevas generaciones.

⁴ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

El contexto social también exige que la administración pública se adapte a las demandas de una sociedad más diversa e interconectada. Los futuros empleados públicos deberán estar preparados para gestionar la complejidad derivada de la multiculturalidad, la equidad de género y la inclusión, temas que deberán integrarse tanto en los planos formativos como en la planificación estratégica de recursos humanos.

Además, será necesario revisar el modelo organizativo tradicional para fomentar estructuras más flexibles y transversales. La compartimentación de funciones y departamentos, típica de las administraciones públicas, dificulta la colaboración y la innovación. La introducción de modelos basados en proyectos y equipos multidisciplinares podría ser una solución para abordar problemas complejos de manera más eficaz.

Por último, el compromiso político será un elemento determinante para afrontar con éxito el relevo generacional. La experiencia reciente muestra cómo la falta de prioridad en este tema ha exacerbado los problemas actuales. De cara al futuro, los gobiernos deberán adoptar un liderazgo firme y consistente que garantice la sostenibilidad del empleo público mediante inversiones en recursos humanos, promoción del talento interno y medidas para atraer talento externo.

En este contexto, el relevo generacional no debe entenderse únicamente como un proceso de reemplazo, sino como una oportunidad para transformar las administraciones públicas en instituciones más dinámicas, accesibles y preparadas para los retos del siglo XXI. Este objetivo requerirá la implicación conjunta de legisladores, gestores públicos y la sociedad en general, asegurando que las administraciones sean capaces de responder a las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis del relevo generacional en la administración pública española pone de manifiesto un problema estructural que afecta tanto a la eficiencia como a la

sostenibilidad de las instituciones públicas. La falta de planificación estratégica, la rigidez de los procesos selectivos y el escaso interés político en la renovación de las plantillas han contribuido a la situación actual, caracterizada por un marcado envejecimiento de las plantillas y una capacidad insuficiente para atraer y retener talento joven.

Las jubilaciones masivas previstas para los próximos años representan un desafío, pero también una oportunidad para transformar la administración pública y adaptarla a las demandas del siglo XXI. A partir del análisis realizado, se proponen las siguientes líneas de actuación:

6.1. Reformar los procesos selectivos

Uno de los mayores retos para garantizar un relevo generacional efectivo en la administración pública española radica en la reforma de los procesos selectivos. Estos procedimientos, diseñados hace décadas, han priorizado históricamente la evaluación teórica y memorística, dejando en un segundo plano competencias esenciales para la gestión pública en el siglo XXI. Aunque la intención de estos procesos es salvaguardar los principios de igualdad, mérito y capacidad, su rigidez y desconexión con las necesidades actuales de las administraciones han generado importantes limitaciones. La urgencia de reformar este sistema es ineludible si se pretende atraer y seleccionar talento que pueda responder a los desafíos presentes y futuros del sector público.

Los procesos selectivos tradicionales suelen centrarse en exámenes que evalúan conocimientos legislativos y teóricos de forma exhaustiva. Si bien este enfoque asegura que los candidatos dominan la normativa aplicable, es insuficiente para valorar otras capacidades fundamentales, como la habilidad para trabajar en equipo, la competencia digital, la resolución de problemas o la adaptación al cambio. Estas competencias son cada vez más relevantes en un contexto en el que las administraciones deben enfrentarse a retos como la digitalización, la innovación organizativa y las demandas de una ciudadanía más exigente.

Además, la duración de estos procedimientos, que en muchos casos pueden extenderse durante meses o incluso años, representa un importante desincentivo para las nuevas generaciones, acostumbradas a procesos de selección más ágiles y dinámicos en el sector privado. En este sentido, el empleo público no solo enfrenta una crisis de captación de talento, sino también de percepción, ya que los jóvenes lo consideran una opción poco atractiva debido a los largos plazos, la falta de claridad en las oportunidades de carrera y la percepción de estancamiento profesional.

Para responder a estas carencias, es necesario un cambio de paradigma en la forma en que se diseñan y ejecutan los procesos selectivos. En primer lugar, se debe avanzar hacia modelos que prioricen la evaluación de competencias prácticas y transversales, en lugar de limitarse a pruebas teóricas. Incorporar pruebas prácticas adaptadas al puesto específico permitiría una selección más adecuada y realista de los candidatos. Por ejemplo, para un técnico de gestión, las evaluaciones podrían incluir la elaboración de informes, análisis de datos o la resolución de casos prácticos que reflejan las tareas que desempeñarán en su día a día.

Un aspecto especialmente relevante es la necesidad de integrar ejercicios situacionales y simulaciones en los procesos selectivos. Este tipo de pruebas permiten observar cómo los candidatos reaccionan ante problemas concretos, su capacidad para tomar decisiones bajo presión y su habilidad para liderar o colaborar en equipo. Estas evaluaciones, comunes en el sector privado, ofrecen una visión mucho más completa de las competencias y aptitudes de los aspirantes, asegurando que quienes acceden al empleo público estén mejor preparados para los retos reales de su puesto.

Otro elemento fundamental en la reforma es la digitalización de los procesos. La implementación de plataformas digitales no solo agilizaría los procedimientos, sino que también los haría más accesibles y transparentes. Herramientas como las pruebas online o las entrevistas virtuales permitirían a las administraciones evaluar a un mayor número de candidatos en menos tiempo, reduciendo costos y aumentando la participación de personas de zonas alejadas de los grandes núcleos urbanos. Este enfoque no solo modernizaría los procesos, sino que también proyectaría una imagen de la

administración pública como una institución innovadora y en sintonía con los avances tecnológicos.

Asimismo, es imprescindible aumentar la flexibilidad y la periodicidad de las convocatorias. Un sistema de acceso más dinámico y con oportunidades frecuentes reduciría la sensación de incertidumbre entre los aspirantes, al tiempo que permitiría a las administraciones responder con mayor rapidez a sus necesidades de personal. Modelos como las bolsas de empleo abiertas, en las que los candidatos pueden inscribirse y ser evaluados de manera continua, representan una alternativa interesante para superar las rigideces del sistema actual.

Por último, una reforma integral de los procesos selectivos debe incluir un fortalecimiento de la imparcialidad y la calidad en las evaluaciones. La participación de expertos externos, independientes y especializados en los tribunales evaluadores, garantizaría que las decisiones se basen en criterios estrictamente técnicos y objetivos. Esta medida, además de mejorar la percepción de transparencia, incrementaría la confianza en el sistema y en las propias administraciones públicas.

Reformar los procesos selectivos no es solo una cuestión de modernización técnica, sino una necesidad estratégica para garantizar que el empleo público esté a la altura de las demandas del siglo XXI. Como indica la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*,⁵ “un sistema selectivo que evalúe competencias clave y fomente la agilidad y la transparencia no solo mejorará la calidad del personal seleccionado, sino que también contribuirá a atraer talento joven y dinámico a la administración”. Este cambio es imprescindible para construir una administración pública más eficaz, inclusiva y preparada para los desafíos presentes y futuros.

6.2. Impulsar la planificación estratégica

La planificación estratégica en la gestión de recursos humanos es un elemento esencial para abordar el relevo generacional en la administración pública. A pesar de

⁵ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

estar contemplada en el marco normativo, especialmente en el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), su aplicación ha sido insuficiente y desigual, lo que ha generado importantes lagunas en la anticipación y gestión de las jubilaciones masivas previstas para los próximos años. Este enfoque proactivo no solo debe centrarse en cubrir vacantes, sino en garantizar que las personas seleccionadas posean las competencias necesarias para responder a los retos actuales y futuros del sector público.

6.2.1. La situación actual: falta de planificación

En la mayoría de las administraciones, la gestión de recursos humanos ha sido reactivada en lugar de preventiva, lo que significa que las decisiones sobre contratación suelen tomarse cuando las vacantes ya han surgido, en lugar de anticiparse a ellas. Este enfoque cortoplacista no solo dificulta la incorporación de personal cualificado en el momento adecuado, sino que también afecta la continuidad y calidad de los servicios públicos. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*⁶, “la ausencia de una planificación estratégica eficaz pone en riesgo la sostenibilidad del empleo público y limita la capacidad de las administraciones para adaptarse a los cambios organizativos y tecnológicos”.

Un ejemplo claro de esta carencia es la falta de mapas de jubilaciones, herramientas clave para identificar los puestos críticos que quedarán vacantes en los próximos años. Sin este análisis detallado, resulta imposible diseñar planos de acción que aseguren una transición ordenada y eficiente. Además, en muchos casos, no se evalúan las competencias específicas que serán necesarias para cubrir esas vacantes, lo que perpetúa modelos de contratación desfasados y alejados de las necesidades reales de las administraciones.

6.2.2. Propuestas para impulsar la planificación estratégica

Para superar estas deficiencias, es necesario implementar una planificación estratégica integral que contemple varias etapas clave. En primer lugar, las

⁶ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

administraciones deben realizar un diagnóstico detallado de sus plantillas, que incluya información sobre la distribución de edades, las previsiones de jubilación y las competencias actuales de los empleados. Este análisis debe actualizarse de manera periódica para reflejar los cambios en la estructura organizativa y las necesidades de la institución.

Una vez identificado el panorama actual, el siguiente paso es desarrollar un mapa de competencias que permita definir los perfiles ideales para los puestos que quedarán vacantes. Este enfoque no solo facilitará la selección de candidatos más adecuados, sino que también permitirá diseñar programas de formación específicos para preparar a los empleados actuales para asumir nuevas responsabilidades.

Otra herramienta fundamental es la creación de planes de sucesión, especialmente en puestos estratégicos o críticos para el funcionamiento de la organización. Estos planes deben incluir programas de mentorización y transferencia de conocimientos, en los que los empleados próximos a la jubilación colaboran estrechamente con sus posibles relevos. Como señala la *Guía de relevo generacional*⁷, “los programas de mentorización no solo garantizan la continuidad en la gestión, sino que también fomentan una cultura organizativa basada en el aprendizaje y la cooperación”.

Asimismo, la planificación estratégica debe estar alineada con las políticas de innovación organizativa y digitalización. Las administraciones públicas no pueden permitirse diseñar planes de recursos humanos basados únicamente en las necesidades actuales; es imprescindible anticiparse a los cambios tecnológicos y organizativos que redefinirán el sector público en las próximas décadas. Esto incluye la identificación de competencias digitales y de liderazgo como elementos prioritarios en los planos de desarrollo profesional.

Finalmente, es esencial que la planificación estratégica cuente con un fuerte respaldo político y presupuestario. Sin los recursos adecuados, cualquier intento de

⁷ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

implementar estos planes estará condenado al fracaso. Esto implica asignar partidas específicas para la formación, la contratación de personal especializado en recursos humanos y la creación de herramientas digitales que facilitan la gestión de datos y la toma de decisiones.

6.3.3. Impacto de una planificación estratégica eficaz

Una planificación estratégica bien diseñada y ejecutada no solo permitirá a las administraciones públicas enfrentarse con éxito al relevo generacional, sino que también contribuirá a mejorar su eficiencia, su capacidad de innovación y su reputación como empleador atractivo. Como se destaca en el artículo **El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas**⁸, “una gestión de recursos humanos basada en la anticipación y la estrategia es la base para construir una administración pública preparada para los retos del futuro”.

En resumen, impulsar la planificación estratégica es un requisito indispensable para garantizar que las administraciones públicas puedan adaptarse a los cambios demográficos, tecnológicos y sociales que marcarán el siglo XXI. Esta herramienta, lejos de ser una mera formalidad, debe convertirse en el eje central de la gestión del relevo generacional, asegurando que el empleo público no solo mantenga, sino que eleve sus estándares de calidad y eficacia.

6.3. Fomentar la transferencia de conocimiento.

La transferencia de conocimiento entre generaciones es un componente esencial para garantizar la continuidad y la calidad en el funcionamiento de las administraciones públicas durante el proceso de relevo generacional. A menudo, las jubilaciones de empleados experimentados implican no solo la pérdida de capital humano, sino también de conocimientos técnicos, históricos y organizativos que son difíciles de documentar o transmitir. Esta pérdida de conocimiento institucional puede afectar significativamente a

⁸ Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131

la eficiencia y la capacidad de las administraciones para responder a los retos contemporáneos.

6.3.1. La importancia del conocimiento tácito

El conocimiento que poseen los empleados de larga trayectoria no siempre está formalizado en manuales o procedimientos escritos. Este "conocimiento tácito", que incluye tanto el entendimiento de las dinámicas internas como la experiencia en la resolución de problemas específicos, es fundamental para el buen funcionamiento de las administraciones. Como bien dice la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*⁹, "la transferencia de conocimiento es crucial para evitar que las jubilaciones masivas provoquen discontinuidades en los servicios públicos y una pérdida de eficiencia organizativa".

Sin embargo, muchas administraciones públicas no han desarrollado estrategias específicas para gestionar este conocimiento. La falta de planificación en este ámbito deja a las instituciones vulnerables a errores y ralentizaciones durante los periodos de transición. Además, los nuevos empleados, que suelen enfrentarse a curvas de aprendizaje pronunciadas, podrían beneficiarse de la experiencia acumulada de sus predecesores si existen mecanismos adecuados para compartirla.

6.3.2. Estrategias para facilitar la transferencia de conocimientos

Existen diversas estrategias para fomentar la transferencia de conocimiento de manera estructurada y efectiva:

- a. *Programas de mentorización.* Una de las herramientas más efectivas es la implementación de programas de mentorización, en los que los empleados próximos a la jubilación actúan como mentores de los nuevos trabajadores o de aquellos destinados a ocupar puestos clave. Estos programas permiten no solo la transferencia de conocimientos técnicos, sino también la transmisión de valores,

⁹ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos.* Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

prácticas y relaciones informales que son esenciales para el funcionamiento de la administración.

b. *Documentación del conocimiento.* Crear repositorios de conocimiento institucional, como bases de datos, manuales y guías de procedimientos, es una medida esencial para preservar información valiosa. Esto incluye tanto las tareas operativas como las decisiones estratégicas tomadas en situaciones pasadas, lo que puede servir de referencia para futuros empleados.

c. *Jornadas de traspaso y sesiones de retroalimentación.* Organizar reuniones formales entre los empleados que se retiran y aquellos que los sucederán puede facilitar un intercambio de información clave. Estas sesiones deben estructurarse para cubrir temas como los desafíos recurrentes del puesto, las relaciones interdepartamentales y las mejores prácticas adquiridas durante años de experiencia.

d. *Incorporación de tecnología para capturar conocimiento.* Las plataformas digitales pueden desempeñar un papel importante en la transferencia de conocimiento. Herramientas como los sistemas de gestión del conocimiento permiten a los empleados documentar procesos y compartir soluciones de manera accesible para todos los miembros de la organización.

e. *Redes colaborativas internas.* Fomentar una cultura organizativa que valore la colaboración y el intercambio constante de información puede ser igualmente efectivo. Crear redes internas que conecten a empleados con diferentes niveles de experiencia ayuda a construir un flujo continuo de conocimiento, reduciendo la dependencia de individuos específicos.

6.3.3. Impacto organizativo de la transferencia de conocimiento

Cuando se gestiona adecuadamente, la transferencia de conocimiento no solo previene pérdidas organizativas, sino que también fortalece la cultura institucional. Como se destaca en el artículo *El (inaplazable) relevo generacional en las*

*Administraciones públicas*¹⁰, “la transmisión de saberes entre generaciones debe considerar una inversión estratégica para garantizar la resiliencia y sostenibilidad de las administraciones públicas”.

Además, estas prácticas fomentan un entorno de aprendizaje continuo, en el que los empleados más jóvenes pueden beneficiarse del respaldo y la experiencia de sus compañeros más veteranos, mientras que los empleados próximos a la jubilación encuentran un propósito al compartir sus conocimientos, lo que contribuye a añadir una motivación extra en momentos vitales donde suelen carecer de ella.

6.3.4. Retos en la implementación

Sin embargo, la transferencia de conocimiento no está exenta de desafíos. Entre los principales obstáculos se encuentran la falta de tiempo para documentar o compartir conocimientos en contextos laborales con alta carga de trabajo, la resistencia al cambio de algunos empleados y la ausencia de incentivos formales para participar en estas actividades. Superar estas barreras requerirá un esfuerzo conjunto de los responsables políticos y de los gestores de recursos humanos, incluyendo la asignación de tiempo y recursos específicos para estas tareas.

En resumen, la transferencia de conocimiento debe ser un componente esencial en cualquier estrategia de relevo generacional. Las administraciones públicas que inviertan en este proceso no solo preservarán su capacidad operativa, sino que también estarán mejores preparadas para enfrentar los retos del futuro con equipos.

6.4. Potenciar la formación continua

La formación continua es una herramienta clave para garantizar que las administraciones públicas puedan adaptarse a los cambios sociales, tecnológicos y organizativos que caracterizan el entorno actual. Sin embargo, esta práctica sigue siendo

¹⁰ Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131

infrautilizada en muchas instituciones, limitándose a acciones puntuales o desvinculadas de una estrategia global.

El desarrollo de competencias digitales es particularmente urgente, dada la creciente digitalización de los servicios públicos. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*¹¹, “la formación debe orientarse no solo a habilidades técnicas, sino también al liderazgo, la gestión del cambio y la innovación”. Diseñar programas formativos que abarquen desde los niveles operativos hasta los directivos asegurará que las plantillas estén mejor preparadas para enfrentar retos futuros.

Además, los planes de formación deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades de cada empleado, considerando su trayectoria profesional y las competencias específicas requeridas por su puesto. El uso de plataformas de aprendizaje online puede facilitar este objetivo, permitiendo a los trabajadores acceder a cursos y recursos formativos de forma autónoma y adaptada a sus horarios.

Fomentar la formación continua no solo mejora las competencias técnicas y transversales de los empleados, sino que también aumenta su motivación y compromiso. Una administración que invierta en el desarrollo de su personal estará mejor posicionada para enfrentar las transformaciones del futuro.

6.5. Establecer estrategias de retención de talento.

La capacidad de retener talento joven es crucial para garantizar la sostenibilidad y modernización de las administraciones públicas. Aunque el empleo público ofrece ventajas como la estabilidad laboral, estas no son suficientes para competir con el sector privado en la atracción y retención de perfiles cualificados. La falta de oportunidades de desarrollo profesional, la percepción de estancamiento y las limitadas opciones de conciliación laboral hacen que muchos jóvenes reconsideren su permanencia en el sector público, incluso después de haber superado procesos selectivos exigentes.

¹¹ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

Para revertir esta situación, es imprescindible diseñar planes de carrera que ofrezcan una visión clara de las oportunidades de desarrollo profesional dentro de la administración. Esto incluye la promoción interna basada en méritos y competencias, así como programas de movilidad interadministrativa que permiten a los empleados acceder a nuevos retos y contextos laborales. La creación de incentivos adicionales, como horarios flexibles, teletrabajo y beneficios sociales, también es clave para mejorar la satisfacción laboral y el equilibrio entre la vida profesional y personal.

Asimismo, fomentará un entorno de trabajo dinámico y colaborativo, donde los empleados puedan participar en proyectos innovadores y proponer ideas, incrementando su compromiso y sentido de pertenencia. La *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*¹² reza lo siguiente, “retener talento no solo implica ofrecer estabilidad, sino también crear un espacio donde los empleados puedan desarrollarse y sentirse valorados”. Esta combinación de incentivos materiales y culturales transformará la percepción del empleo público y contribuirá a atraer y retener a las nuevas generaciones.

6.6. Despolitizar la gestión de recursos humanos

La politización de la gestión de recursos humanos sigue siendo un problema que debilita la profesionalización del empleo público y socava la confianza en las administraciones. Cuando las decisiones de contratación y promoción no se basan en criterios técnicos y meritocráticos, se pone en riesgo la eficiencia de las instituciones y se genera una percepción negativa entre los empleados y la ciudadanía.

Para abordar este problema, es fundamental establecer órganos independientes encargados de supervisar los procesos selectivos y de promoción. Estos órganos deben estar compuestos por profesionales cualificados y ajenos a la influencia política, asegurando que las decisiones se tomen con transparencia y objetividad. Además, es esencial que los criterios de evaluación y los resultados de los procesos sean públicos y fácilmente accesibles, reforzando la confianza en el sistema.

¹² *op. cit.*

Otro aspecto importante es la formación de los gestores de recursos humanos en competencias técnicas y éticas que garantizan una gestión imparcial y orientada a los objetivos institucionales. La **Guía de relevo generacional para los gobiernos locales**¹³ establece: “la profesionalización de los recursos humanos no solo mejora la eficacia del sector público, sino que también incrementa su capacidad para atraer y retener talento cualificado”. Despolitizar estas decisiones es, por tanto, un paso imprescindible para fortalecer la legitimidad de las administraciones y su capacidad para afrontar los retos del futuro.

6.7. Promover la innovación organizativa

La modernización de las administraciones públicas no puede limitarse a cambios en los procesos selectivos o en la gestión de recursos humanos. Es necesario replantear las estructuras organizativas tradicionales, que tienden a ser jerárquicas y compartimentadas, para avanzar hacia modelos más flexibles, colaborativos y orientados a resultados.

La creación de equipos multidisciplinares, que trabajan en proyectos específicos con objetivos claros, puede mejorar significativamente la capacidad de respuesta de las administraciones. Este enfoque no solo fomenta la colaboración entre departamentos, sino que también permite una mejor adaptación a los cambios y una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Además, la innovación organizativa debe incluir la adopción de tecnologías avanzadas, como sistemas de gestión digital, que optimicen los procesos y mejoren la accesibilidad y transparencia de los servicios públicos.

Un cambio cultural es igualmente necesario. Las administraciones deben fomentar un entorno en el que se valore la creatividad, la iniciativa y la disposición al cambio. Esto implica formar a los empleados en competencias de liderazgo y gestión del cambio, así como promover una cultura de aprendizaje continuo. Como señala la **Guía de relevo generacional**¹⁴, “la innovación organizativa es clave para transformar

¹³ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

¹⁴ *Op. Cit.*

las administraciones en instituciones más ágiles, resilientes y orientadas al ciudadano”. Aprovechar el relevo generacional para impulsar estos cambios estructurales es una oportunidad que las administraciones no pueden desaprovechar.

6.8. Vincular las administraciones con el ámbito educativo

La desconexión entre las administraciones públicas y las universidades representa una de las mayores barreras para la captación de talento joven. Este desajuste no solo dificulta la incorporación de nuevos empleados, sino que también perpetúa un modelo de formación que no siempre responde a las necesidades reales de las instituciones públicas.

Fortalecer estos vínculos es esencial para garantizar un flujo constante de talento cualificado. La creación de programas de prácticas y becas que conectarán a los estudiantes con el sector público no solo mejorará la percepción del empleo público como una opción profesional atractiva, sino que también permitirá identificar y captar perfiles prometedores. Estos programas deben incluir una formación práctica supervisada y adaptada a los contextos específicos de cada administración, facilitando la transición de los estudiantes al mercado laboral.

Asimismo, es necesario fomentar la colaboración con instituciones educativas para diseñar programas formativos adaptados a las competencias que requieren las administraciones. Esto incluye áreas como la digitalización, la sostenibilidad y la gestión pública avanzada. Como destaca la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*¹⁵, “la vinculación con el ámbito educativo es esencial para reducir la brecha entre las demandas institucionales y las competencias de los nuevos profesionales”. Una administración conectada con el mundo académico estará mejor preparada para afrontar los retos del futuro y atraer a las nuevas generaciones hacia el empleo público.

¹⁵ Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

En resumen, el relevo generacional debe ser visto como una oportunidad para transformar la administración pública en una institución más moderna, eficiente e innovadora. Alcanzar este objetivo requerirá no solo un compromiso político firme, sino también la participación activa de todos los actores implicados. Este esfuerzo conjunto garantizará que las administraciones públicas estén preparadas para afrontar los desafíos del presente y del futuro.

7. REFLEXIÓN FINAL

El relevo generacional en la administración pública española representa uno de los retos más complejos y trascendentales a los que se enfrentan nuestras instituciones. A lo largo de este trabajo, hemos analizado cómo el envejecimiento de las plantillas, la rigidez en los procesos selectivos y la falta de planificación estratégica han generado una situación crítica que, de no ser atendida de manera inmediata, podría comprometer la sostenibilidad de los servicios públicos y la capacidad de las administraciones para responder a las demandas de una sociedad en constante evolución.

Sin embargo, esta coyuntura no solo debe interpretarse como un desafío, sino también como una oportunidad histórica para transformar la administración pública en un modelo más eficiente, innovador y adaptado al futuro. Los próximos años serán decisivos para abordar las jubilaciones masivas que afectarán a gran parte de las plantillas, y las medidas que se adopten en este momento tendrán un impacto duradero en el funcionamiento del sector público.

Uno de los aspectos más destacables es la necesidad de establecer una planificación estratégica sólida, basada en el análisis de las plantillas, la identificación de puestos clave y la transferencia de conocimiento. Como señala la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*¹⁶, es esencial “crear estructuras organizativas sólidas que permitan anticiparse a los cambios y garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos”. Este enfoque proactivo debe incluir no solo

¹⁶ Op. Cit.

soluciones inmediatas, como la estabilización del empleo temporal, sino también políticas a largo plazo orientadas a atraer talento joven y cualificado.

La modernización de los procesos selectivos es otro pilar fundamental. Los sistemas tradicionales, centrados en pruebas teóricas y poco adaptadas a las competencias actuales, deben evolucionar hacia modelos más ágiles y prácticos que evalúen habilidades como la digitalización, el trabajo en equipo y la resolución de problemas. Esto no solo facilitará la entrada de perfiles innovadores, sino que también proyectará una imagen de la administración pública como un destino atractivo y competitivo para las nuevas generaciones.

Además, la formación continua debe ocupar un lugar prioritario en las políticas de recursos humanos. Las administraciones deben convertirse en organizaciones de aprendizaje, donde los empleados, independientemente de su etapa profesional, tengan acceso a programas de formación en competencias clave. Este enfoque permitirá no solo una mejor adaptación a los cambios tecnológicos, sino también una mayor motivación y compromiso por parte de los trabajadores.

No obstante, todos estos esfuerzos deben estar respaldados por un cambio cultural en las administraciones públicas. Es imprescindible fomentar una gestión despolitizada, basada en criterios técnicos y meritocráticos, que permita a los responsables de recursos humanos tomar decisiones orientadas a la eficiencia y la profesionalización del sector. Asimismo, debe promoverse una cultura organizativa que valore la innovación, la flexibilidad y la transversalidad, permitiendo que las administraciones sean más dinámicas y respondan de manera eficaz a los problemas complejos del siglo XXI.

Otro elemento clave es la vinculación con el ámbito educativo. La desconexión actual entre las administraciones públicas y las universidades no solo dificulta la captación de talento joven, sino que también perpetúa un modelo que no se ajusta a las necesidades reales de las instituciones. Los programas de prácticas, las becas y las colaboraciones deben convertirse en instrumentos esenciales para construir un puente

entre el mundo académico y el sector público, garantizando una transición fluida de los jóvenes hacia el empleo público.

Estamos, por tanto, en un momento crucial. Si bien los problemas son profundos y estructurales, existe una ventana de oportunidad para revertir esta situación. Las jubilaciones masivas pueden convertirse en el detonante de una transformación profunda que no solo solucione los problemas actuales, sino que también prepare a las administraciones para los retos futuros. Esto requiere un compromiso político firme, una implicación activa de los gestores públicos y la participación de la sociedad en su conjunto.

En definitiva, el relevo generacional debe ser entendido no solo como un proceso de sustitución de empleados, sino como un cambio integral que permita construir una administración pública más sostenible, inclusiva e innovadora. Las decisiones que se toman hoy serán determinantes para asegurar que las instituciones públicas estén a la altura de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. El momento de actuar es ahora, y las herramientas, aunque insuficientemente utilizadas hasta la fecha, están disponibles para quienes estén dispuestos a liderar esta transformación.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Artículos

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”. *Anuario De Derecho Municipal*, (13). 2021. 85–131. Consultado en: <https://www.revistamarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/inaplazable-relevo-generacional-en-las-administraciones-publicas/689>

Guías y manuales

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

Normativa relevante

Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En especial, los artículos 69-71 sobre planificación de recursos humanos.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que establece las competencias de los gobiernos locales en la gestión de recursos humanos.

Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995.

Unidades didácticas

Módulo I. Unidad Didáctica IV: Organización y gestión de recursos humanos.

Otros documentos

Plan Estratégico del Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial 2020-2023. Diputación de Barcelona.

Fuentes estadísticas y datos demográficos

Instituto Nacional de Estadística (INE). Informes y proyecciones sobre el envejecimiento de la población y su impacto en el empleo público.

LA ENTREVISTA CONDUCTUAL ESTRUCTURADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Manuel Jesús SALAS VALENCIANO

Responsable Dirección y Gestión de Personas Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva). Profesor Sustituto Interino Universidad de Huelva

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Gestión Pública Local. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción: justificación y objetivos.
2. La configuración de la Dirección Pública Profesional en España.
 - 2.1. La confusa delimitación de la figura del personal Directivo Público Profesional.
 - 2.2. Selección de los directivos públicos profesionales.
3. La entrevista conductual estructurada.
 - 3.1. El marco jurídico de la ECE: exigencias legales y jurisprudenciales.
 - 3.2. Características formales de las Entrevistas Conductuales Estructuradas.
 - 3.3. Validez y fiabilidad de la Entrevista Conductual Estructurada.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1.- INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

En las Administraciones Públicas, en general y en las Entidades Locales, en especial, conviven dos grupos de personas con intereses, a priori, antagónicos; de una parte, los políticos, de otra, los empleados públicos¹. Los primeros (en teoría), responden ante los ciudadanos que los han elegido por la ejecución y grado de

¹ Para la elaboración de este trabajo, y amparado por el espíritu del Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, utilizaremos la expresión de “empleados públicos” para hacer referencia a las diferentes tipologías de vinculaciones jurídicas de empleo que existen en el conjunto de las Administraciones Públicas.

cumplimiento del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones y que sirvió de soporte para persuadir a los que les dieron su apoyo y confianza. Tienen como misión principal la de dirigir la política dentro de su ámbito competencial. Los segundos, están integrados por las personas que prestan sus servicios en las Administraciones Públicas, y sirven (o han de servir) con objetividad a los intereses generales y actúan (o deben actuar) conforme a los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, como nos recuerda el artículo 103.1 de la Carta Magna.

El espacio de separación que hay entre unos y otros, con cierta frecuencia, es ocupado por quienes no tienen atribuciones para ello. Así nos encontramos con políticos que ejercen su labor como si fueran empleados públicos, atribuyéndose funciones para las que no tienen competencias. Y, viceversa, empleados públicos ejerciendo como cargos políticos que actúan en una dirección incompatible con los principios constitucionales anteriormente señalados. Esta forma de gestionar los intereses que ambos grupos tienen encomendados, dan como resultado una nefasta e ineficiente gestión de los servicios públicos, evidenciando con ello la necesidad de una figura que sirva de nexo de unión entre ellos.

A nivel local, a esta situación, tenemos que añadir el entorno institucional tan complejo y cambiante donde han de operar estos grupos de intereses, que requiere de una gestión pública local capaz, eficaz, transparente y solvente, exigiendo no sólo que se actúe a nivel normativo, sino que necesariamente ha de incorporarse la función directiva profesional en el ámbito de la dirección y gestión pública en nuestras Entidades Locales, como figura estratégica capaz de insertar un enfoque distinto e innovador en la ejecución de las distintas políticas públicas que les corresponde impulsar (FARIÑA GUILLÉN, 2023, p. 25).

La Dirección Pública Profesional (en adelante DPP) se sitúa en este terreno híbrido y permeable que tanto gusta pisar a unos y a otros. Que el espacio que separa al binomio Política-Gestión se reduzca y facilite su alineación depende, a nuestro entender, de una apuesta decidida por la implantación de la figura de la DPP en el

ámbito de las Administraciones Públicas, que actúe con liderazgo transformador para generar valor público para estas organizaciones.

No en vano, el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, en su apartado veinticinco y bajo la denominación de *El personal Directivo* recogía lo siguiente:

“... Puede afirmarse incluso que uno de los ejes de las reformas administrativas características de nuestro tiempo pasa por la consolidación e institucionalización del directivo público profesional, que es la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa. Aunque su espacio propio resulta difícil de definir con precisión, el directivo profesional ha de contribuir a la definición de las estrategias del departamento y, fundamentalmente, asume la responsabilidad superior de ejecución de los programas, para lo que ha de contar con las competencias de organización y de gestión presupuestaria y de personal correspondientes.”

Planteada la necesidad de la figura de la DPP en las Administraciones Públicas, la cuestión sobre la que pivota este trabajo se centra en conocer si la Entrevista Conductual Estructurada (ECE, en lo sucesivo), como técnica de selección, es adecuada o no para seleccionar a los candidatos más idóneos, *con competencias de organización, de gestión presupuestaria y de personal correspondientes*, en palabras de la Comisión para la elaboración del EBEP, para afrontar con éxito tan vasto reto, que no es otro que el de ejercer como *eslabón* entre los ámbitos de la Política y el de la Gestión.

En lo que respecta a la organización del presente trabajo, podemos observar claramente dos partes diferenciadas, la primera sobre la DPP, la segunda sobre la ECE. Después de esta pequeña introducción, haremos un breve recorrido sobre la configuración de la DPP en nuestro país, poniendo el énfasis sobre la falta de precisión y concreción que el legislador recoge en el artículo 13 del TREBEP, tanto por la ambigüedad en su definición como en el ámbito de la selección. A continuación, abordaremos los modelos selectivos y la ubicación de la ECE en los sistemas de

selección y provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas, con referencia a las exigencias legales y jurisprudencias sobre el uso de esta prueba, poniendo énfasis en el valor predictivo de la ECE para la selección de la persona candidata más adecuada para ocupar el puesto de la DPP, compatibles con los principios de mérito y capacidad como valores superiores por el que han de regirse todo proceso selectivo. Finalizaremos el trabajo con unas conclusiones y la bibliografía utilizada para su elaboración.

2.- LA CONFIGURACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ESPAÑA

La institución de la DPP en nuestro país se ha configurado a medida que la Administración Pública se ha ido modernizando para responder a los retos cambiantes de la sociedad y las demandas de los ciudadanos. Las diferentes etapas por las que ha pasado la DPP la podemos resumir, brevemente, en las siguientes (CORTÉS-ABAD, 2024):

a) La burocratización como primera profesionalización básica del empleo público

En esta etapa queda patente la necesidad de un aparato administrativo público que fuera capaz de dar servicio a una sociedad en continua transformación. En este contexto es la institucionalización del poder, que alumbró la nueva Administración Pública contemporánea, la que plantea la necesidad de que exista una función pública como institución central, incorporando la tecnificación y servicios especializados al servicio público, preservando la autonomía administrativa y su continuidad más allá del mandato político. También se plantea la profesionalización de los oficios, al principio técnicos y, posteriormente, los directivos. Esta profesionalización se inicia con la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 (Estatuto de Maura) en el que se establece la creación de cuerpos generales y especializados dotados de personal técnico y auxiliar.

b) La profesionalización a través del *management* y los altos Cuerpos del Estado

En la mitad del siglo XX, el avance en el desarrollo de la Administración Pública comienza a verse condicionados por planteamientos que demanda una función pública, que ha de orientarse más hacia el servicio que a la función. Asimismo, se plantea alinear el funcionamiento institucional con los principios de eficacia y eficiencia, inspirados por el taylorismo, introduciendo cambios en el *management* y en la gestión, como génesis de las primeras ideas de profesionalización directiva que se plasmó en la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Esta Ley plantea la unificación de cuerpos y la creación de estructuras jerarquizadas y generalistas, lo que se dio a conocer posteriormente como el “alto funcionariado”.

c) La democracia y la vocación de modernidad en la función pública

Con la llegada de la democracia y como fruto de la Constitución Española, se promulgó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como transición hacia una nueva Función Pública que se alejara de los postulados franquistas y más en línea con los estándares europeos. A nivel de profesionalización directiva tuvo un impacto muy limitado, con la creación de la subdirección general como nivel administrativo superior y con la libre designación como sistema de provisión de puestos directivos, lo que evidencia la ausencia de una apuesta clara y decidida por una dirección pública moderna acorde con el espíritu de reforma que preconizaba la Ley 30/1984. Paralelo a ello se produce el desarrollo territorial del Estado, en el que las nuevas entidades autonómicas se limitaron a reproducir el modelo estatal de función pública, a través de sus primeras Leyes de Función Pública.

d) La nueva gestión pública y delimitación Política-Administración

A pesar de los vientos renovadores de la cultura anglosajona en el que se aprueban reformas destinadas a construir una dirección gerencial más

profesionalizada y orientada hacia objetivos y resultados, apenas tuvo incidencia en el modelo burocrático de Administración Pública en España. En el mundo académico y profesional la dirección pública profesional es vista como un factor clave de calidad institucional y fortalecimiento de la democracia, enfatizando la relación entre política y administración y la necesidad cubrir el espacio entre ellas. Estas consideraciones tuvieron un tímido reflejo en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que mediante una declaración de intenciones disponía en su artículo 6.10 que los titulares de los órganos directivos habían de ser nombrados acorde con criterios de profesionalidad y experiencia y su gestión debía ser evaluada.

e) El EBEP y la institucionalización de la función directiva

Con el Plan Moderniza (2006-2008) España aprueba el EBEP con la Ley 7/2007, de 12 de abril, tras ser el farolillo rojo a nivel europeo en cuanto a la institucionalización del directivo público estatal². Esta Ley supuso un hito en cuanto a la configuración del personal directivo, estableciendo por primera vez una regulación básica del mismo, abriendo un camino al desarrollo institucionalizado de la figura del directivo profesional en la Administración Española (ROMERO ALONSO, 2021, p. 6), tal como se recoge en su exposición de motivos *“llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos”*, si bien, supeditada al desarrollo posterior por el legislador estatal y autonómico, con el riesgo de regulaciones asimétricas y desiguales. Esta Ley crea una nueva clase de empleado público, el personal directivo, llamado a liderar la modernización de las Administraciones Públicas,

² A pesar de ello, la regulación de la DPP a nivel estatal se aprobó “in extremis”, después de más de tres lustros, mediante Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, que regula las especialidades de los sistemas de provisión de puestos de personal directivo público profesional

sometiendo su gestión profesional a criterios de eficiencia y eficacia y al control de los resultados en función de los objetivos alcanzados.

2.1.- La confusa delimitación de la figura del personal Directivo Público Profesional

Uno de los principales retos que afronta la creación de una nueva figura en el ámbito de la Función Pública es el de su delimitación conceptual. La DPP no es ajena a ello, todo lo contrario, suscita bastante controversia, máxime cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, han querido regular mayoritariamente la DPP en sus Administraciones Públicas, aprobando Leyes de Función Pública en desarrollo de lo mandatado en el TREBEP.

Debemos comenzar recordando que la definición y clases de empleados públicos viene recogida en el artículo 8 del TREBEP que señala que son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, y se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

En los siguientes preceptos, el TREBEP identifica cada uno de ellos y, en el artículo 13, añade una nueva categoría, el personal directivo profesional, sobre cuya regulación se pueden establecer una serie de parámetros básicos para el conjunto de la Administraciones públicas (CAMPOS ACUÑA, 2022, p. 41):

- Se configura como una figura de creación potestativa, en cuanto encomienda al Gobierno y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de un régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, en desarrollo del propio estatuto en términos de posibilidad.

- Se establecen una serie de condiciones que fijan, con carácter básico, el punto de partida en la definición del modelo de personal directivo profesional, con el siguiente contenido:

- a) Identificación por el contenido de sus funciones: será personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, de tal modo que, como veremos, es la normativa de desarrollo la que fijará, no siempre con acierto ni con el grado de detalle suficiente, dicho contenido.
- b) Designación: atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- c) Evaluación del desempeño: el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- d) Se establece una especial vinculación al señalar que la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos del EBEP; y, cuando reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

La regulación que hace el TREBEP de la figura del directivo público profesional se aleja bastante de la propuesta de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público que consideraba a los directivos públicos como una clase más de personal, remitiendo la regulación, en su caso, de su estatuto específico y de las funciones que les corresponden a las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este enfoque debilita la exigencia de disponer de una normativa mínima uniforme que permita identificar y aplicar un contenido esencial al

personal directivo a todas las Administraciones Públicas (FARIÑA GUILLÉN, 2023, p. 29).

De lo anterior podemos deducir, siguiendo al profesor JIMÉNEZ ASENSIO (2022, p. 162) que el legislador básico ha pensado sólo en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas, desapoderando a las Entidades Locales de una potestad inherente al principio de autonomía local como es el de la autoorganización, obviando con ello que la dirección pública tiene una dimensión principalmente organizativa.

2.2.- Selección de los directivos públicos profesionales

Una de las piedras angulares de la DPP es la selección, es decir, determinar la manera en que los directivos van a ser seleccionados, ya que en función de cómo se realice ésta, se asentará un modelo institucionalizado de DPP o, por el contrario, de directivos designados políticamente. El apartado segundo del artículo 13 del TREBEP, con su parca y confusa redacción, nos dice que *“su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.”* Con esta redacción podría deducirse, como indica JIMÉNEZ ASENSIO (2022, p. 159), que la regulación del personal directivo profesional que llevó a cabo el TREBEP tenía como objeto, nunca confesado expresamente, ofrecer una alternativa al procedimiento de libre designación en la cobertura de puestos directivos de las Administraciones públicas que estuvieran reservados a funcionarios públicos.

Respecto a los criterios a tener en cuenta en el momento de la selección, el apartado tercero del artículo 13 del TREBEP nos habla de los principios de mérito y capacidad, así como criterios de idoneidad, a través de procedimientos que garanticen la publicidad y la libre concurrencia. La falta de desarrollo de un estatuto del personal directivo público profesional sobre una base de mínimos que después pudieran desplegar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en sus respectivas Leyes de Función Pública, ha provocado un desarrollo desigual también en cómo se traslada el

cumplimiento de estos principios a sus procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo. Así y aunque la mayoría de las CCAA han incluido estos principios en sus Leyes de Función Pública, tan sólo en los casos de Andalucía, Galicia, Asturias, Castilla la Mancha o Extremadura, añaden la publicidad en la convocatoria del puesto (CORTÉS-ABAD, 2024, p.17).

Dicho lo anterior, pocas son las Comunidades Autónomas que plantean un proceso de selección y nombramiento concreto donde se ponga de manifiesto el cumplimiento de los principios anteriormente señalados optando más por la libre designación y con ello, la heredada y continuista discrecionalidad política. Por otra parte, la regulación reciente que ha hecho el Estado en su Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y la Orden TFD/379/2024 como normativa de desarrollo, de forma sorprendente obvia el principio de igualdad, así como los de mérito y capacidad optando, en los sistemas de provisión de puestos de personal directivo público profesional, por la libre designación. Como excepción, la Comunidad Autónoma Andaluza con su Ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública, destaca por su novedad y grado de detalle tanto en la selección del personal directivo público profesional (art. 22), donde sí se contempla qué valorar para acreditar el mérito y la capacidad (actitudes, conocimientos, experiencia y competencias), así como en la creación de una Comisión independiente de selección (art. 23) y especializada que introduzca una cierta profesionalización en la selección, proporcionando los candidatos a la Consejería o Agencia que, de manera discrecional, seleccionará de entre los propuestos.

En relación sobre cómo ha de hacerse esa valoración del mérito y capacidad (CORTÉS-ABAD, 2024, p. 17) algunas Comunidades Autónomas han reflejado la exigencia de acreditar competencias directivas mediante la obtención de certificados de acreditación emitidos por sus escuelas de Función Pública (Andalucía, Castilla-La Mancha o Illes Balears) o la presentación de un programa de gestión que pueda ser evaluado antes del nombramiento directivo y le sirva de contrato marco para el desarrollo de sus funciones (Castilla-La Mancha, Valencia).

3.- LA ENTREVISTA CONDUCTUAL ESTRUCTURADA

La entrevista ha sido y sigue siendo mal vista como técnica o prueba para la selección o provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas, paradójicamente a lo que sucede en el ámbito privado, en el que ésta ocupa un papel relevante a la hora de seleccionar a la persona candidata más idónea para el puesto de trabajo. Esta visión negativa en la Administración Pública española es compartida por los que contratan, los sindicatos y hasta los propios funcionarios, alegando razones basadas en el carácter subjetivo de la entrevista, su baja fiabilidad y validez, baja tasa de aceptación por parte de los superiores y de los candidatos y la posibilidad de que la entrevista pueda ser usada para seleccionar a candidatos predeterminados para el puesto (SALGADO VELO, GORRITI BONTIGUI, & MOSCOSO RUIBAL, 2007, p.41).

Sin embargo, y siguiendo a los anteriores autores, estas “creencias” o “juicios” sobre el papel que la entrevista puede jugar en un proceso selectivo no se sustentan, ya que contrasta con los resultados de varios meta-análisis realizados en los últimos años y referidos a la fiabilidad y validez de la entrevista, los cuales concluyen que las entrevistas estructuradas son uno de los mejores predictores del desempeño laboral y que su validez puede generalizarse a puestos, criterios y organizaciones diferentes. Hay que tener en cuenta que, en el ámbito de los recursos humanos, aunque se hable de entrevista con carácter general, hay diferentes tipos de entrevista. La entrevista conductual estructurada (ECE) es la de mejor formato para la selección de personal.

La ECE puede definirse como un grupo de entrevistas caracterizadas por los siguientes rasgos comunes:

- i. Las preguntas de la entrevista están basadas en un análisis de puestos de trabajo y en la técnica de incidentes críticos como método más usado.
- ii. El análisis de puestos de trabajo también sirve para identificar las principales dimensiones (competencias) a medir en la entrevista.
- iii. A cada candidato se le hacen todas las preguntas desarrolladas en el punto primero.

- iv. El mismo proceso de entrevista es repetido con todos los candidatos.
- v. En la mayoría de los casos, las repuestas de los candidatos son evaluadas mediante anclajes conductuales o escalas de comportamientos esperados.
- vi. El entrevistador es entrenado en esta técnica.
- vii. La decisión de nombramiento/contratación se toma después de que todos los candidatos han sido entrevistados.

Estos rasgos garantizan que todos los candidatos tengan la misma experiencia de entrevista.

3.1.- El marco jurídico de la ECE: exigencias legales y jurisprudenciales

La ausencia de una regulación mínima y su incorrecto uso en muchos casos, han contribuido a desprestigiar la utilización de la entrevista como una compleja técnica de selección. Estos problemas han aflorado en los conflictos que ha generado su aplicación, como ponen de manifiesto algunas sentencias del Tribunal Supremo. Así, en el año 1993, el Tribunal Supremo desestima un recurso en el que se impugnaba el Reglamento General de Provisión de Puestos del año 1990, porque establecía la posibilidad de realizar una entrevista para comprobar los méritos específicos adecuados a las características del puesto (art. 15.4), ya que entendían los recurrentes que *"se introduce con ello un elemento de discrecionalidad técnica secreta, no controlable por el poder judicial... siendo la entrevista una especie de examen secreto"*. Ante esta descalificación tan contundente, que refleja una visión negativa en la que se valora la entrevista en función de sus "aplicaciones desviadas", el Tribunal Supremo defiende la legalidad de la entrevista y su compatibilidad con los principios de mérito y capacidad.

Esta sentencia es bastante representativa de la problemática que encierra la entrevista como método de evaluación, y que como nos recuerda GOODALE (2000) *"la entrevista es probablemente el sistema de selección más profundamente investigado y, sin embargo, el peor aplicado de todos los instrumentos de selección"*.

El desprestigio de la entrevista en el sector público y su concepción como "un examen secreto", tal y como la califican los recurrentes, se debe a errores en su aplicación como los siguientes (FÉREZ FERNÁNDEZ, 2008, p.19):

- a) Realizar la entrevista sin que esté formalmente constituido el Tribunal Calificador, o decidir distribuirse entre cada uno de sus miembros la realización de las entrevistas por separado.
- b) Realizar la entrevista sin previamente haber acordado las preguntas y temas a plantear a todos los candidatos y los criterios de su valoración.
- c) No dejar constancia documental suficiente revisable por un Tribunal de Justicia, haciendo incontrolable cualquier arbitrariedad.

La STS de 31 de mayo de 2008 (rec.47/2005), dictada en interés de ley, declaró que las pruebas selectivas de conocimiento a cargo de aspirantes mediante temario son más ajustadas a los criterios constitucionales que la selección de funcionarios mediante test psicotécnicos, entrevistas, realización de memorias o similares. El Tribunal Supremo, en la sentencia referida e ignorando cualquier criterio científico al respecto sobre la validez predictiva de las distintas técnicas a utilizar (CASTILLO BLANCO, 2021, p.140), avaló que las pruebas, programas y técnicas han de dirigirse de modo principal y obligado al control y comprobación de los conocimientos que posea el aspirante, contemplándose solo de modo secundario y potestativo los otros tipos de pruebas citados.

En palabras del profesor CASTILLO BLANCO, con un criterio netamente defensivo argumenta el alto tribunal, sin mayor razonamiento al respecto, que no pueden situarse en pie de igualdad tales técnicas con el examen de conocimientos, afirmando que *“es indudable que el criterio de capacidad y mérito se satisface mejor con pruebas de conocimiento, sin perjuicio de que una vez asegurado éste se complete con otro tipo de pruebas, al propio tiempo que contribuyen mejor a la realización efectiva del principio de igualdad en el acceso al ejercicio de la función pública, pues pueden acceder a la misma, quienes a través de su exclusivo esfuerzo, y con independencia de su procedencia social, demuestran reunir dichos méritos. En*

definitiva, un sistema que busque la excelencia en la selección de los funcionarios, en lugar de la mera suficiencia de conocimientos básicos, no sólo garantiza mejor el funcionamiento de la Administración y los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución Española), sino que es más justo y acorde con los principios de mérito, capacidad e igualdad, y evita en mayor medida las posibles desviaciones de poder en la selección de aquellos”.

Debemos insistir en que dichas afirmaciones se realizan sin criterio alguno o evidencia empírica que así lo avalase más allá del referido precepto legal del EBEP.

A partir de aquí, y con esas bases, la jurisprudencia sobre las distintas técnicas selectivas distintas a las pruebas de conocimientos clásicas ha sido, cuando menos, preventiva, rigorista en cuanto a los requisitos para su admisión y un tanto escéptica sobre su validez y fiabilidad. Ciertamente, y es justo señalarlo, ha habido motivos para ello dada la patología detectada en su realización por la Administración pública y, asimismo, cabe señalar que dicha inicial conclusión no puede, sin faltar a la justicia, extenderse ni a todos los órganos jurisdiccionales ni tampoco a todas las resoluciones jurisdiccionales recaídas en estos años, siendo que, además, tampoco en todos los supuestos concurren las mismas circunstancias (CASTILLO BLANCO, 2021, p.141).

A pesar de todo ello, la entrevista tiene cobertura legal y reglamentaria. Así el artículo 61.5 del TREBEP dispone que *“Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con (...) la realización de entrevistas.”*

Con esta redacción pareciera que el legislador, más allá de las pruebas memorísticas de conocimientos, necesitara de alguna prueba más para garantizar la idoneidad y acreditación de competencias de la persona seleccionada. Inclusive la misma ha sido estimada necesaria para la valoración de ciertas actitudes y competencias en determinados puestos del sector público. La STSJ de Madrid de 29 de enero de 2021 (rec.1150/2018) dice, a este respecto, que:

“Así, las bases especifican que se evaluarán las competencias de valores institucionales (i.e., empatía de los candidatos con los valores del Cuerpo de la Guardia Civil, basado en la sujeción jerárquica), adecuación a las normas (capacidad de conducirse en entornos sujetos a una relación de sujeción especial cualificada expresamente como de disciplina militar); responsabilidad/madurez; motivación, autocontrol y habilidades sociales y de comunicación. Todo ello, en una entrevista a desarrollar metodológicamente a través del diálogo, siguiendo un desarrollo semiestructurado y otras pruebas para valorar motivos, rasgos, actitudes, valores, aptitudes y habilidades subyacentes a las competencias descritas.

En suma, la entrevista personal, dentro del marco de las competencias transcritas, busca determinar si en cada candidato concurren en medida bastante motivos, rasgos, actitudes, valores, aptitudes y habilidades que traduzcan dichas competencias, cuestión ésta que, empero, precisa específicamente de un útil de selección como la entrevista personal que, precisamente por su potencial y versatilidad in situ, sirven para abundar inmediatamente en los extremos y cualidades que puedan ofrecer dudas, revelándose, así, el útil de selección más apto para dicho fin concreto. Máxime en supuestos como el que nos ocupa, en que no hay una sino hasta dos entrevistas personales (grupal e individual), cuyos resultados son coonestados en el momento de la evaluación”.

O se resalta su necesaria existencia al permitir abordar aspectos no detectables en otro tipo de pruebas selectivas (SSTSJ Madrid de 12 de octubre de 2018, rec.70/2017 y sentencia de 3 de diciembre de 2020, rec.646/2019):

“En el caso objeto de nuestro examen, lo primero que hemos de señalar es que la prueba de la "entrevista personal",- cuya idoneidad como elemento de contraste resulta incuestionable (así lo hemos declarado, entre otras en Sentencia de esta propia Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de Marzo de 2017, Recurso 945/2015) pues permite abordar aspectos no detectables en otras pruebas y constituye un sistema plenamente aceptado y asumido, con el fin de verificar la adecuación de la persona participante para el ejercicio de las funciones propias de la Categoría de Policía -, se configura en las

Bases de la convocatoria que analizamos, en concreto en la Base 6.1.3.b), como una evaluación psicológica, pero a partir de los resultados obtenidos previamente en el cuestionario de información biográfica y test de la personalidad realizados.

Es decir, la prueba de la "entrevista personal" se persigue, por consiguiente, una evaluación psicológica, a partir de unas pruebas de personalidad, teniendo, en cierto modo, una función de contraste, que se dirige en función de los resultados obtenidos en los test de personalidad previamente realizados y sirve para corroborar o ampliar alguna información”.

Para que la entrevista, en su aplicación por los órganos de selección, pueda ser como una prueba válida, la Sentencia de 26 de mayo de 2016 (rec.1189/2016), de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, tasa los requisitos que debe reunir la entrevista personal para cumplir las exigencias necesarias de motivación, que son (CASTILLO BLANCO, 2021, p.142):

- a) Establecer con anterioridad a la entrevista los criterios que se siguen para apreciar la existencia o no de déficit en cada una de las competencias que son objeto de evaluación para apreciar la adecuación del candidato al perfil profesional, mediante la expresión de la clase de conducta o respuesta del aspirante que será considerada como expresiva de la posesión o no de cada una de las competencias.
- b) Detallar las concretas respuestas que fueron ofrecidas por el aspirante y las conductas que en él fueron apreciadas en la prueba de entrevista personal.
- c) Explicar por qué esas respuestas y conductas concretamente ponderadas en el aspirante encarnan de manera positiva o negativa los criterios de evaluación que ha de aplicarse.³

³ Bien que, de nuevo, en la citada sentencia se vuelve a establecer la prevalencia de las pruebas de conocimiento ya superadas y como la entrevista requerirá “que, de una manera inequívoca y rigurosa, haya quedado demostrada su falta de adecuación profesional y la concurrencia en su personalidad de factores que revelen que la misma es incompatible con ese correcto desempeño funcional que antes se ha hecho referencia”. Y añade que “así ha de ser porque la muy grave consecuencia que supone esa exclusión, para quien realizó el enorme esfuerzo de adquirir los conocimientos correspondientes a las primeras pruebas, únicamente cumplirá con el imperativo constitucional

De tal forma que la ausencia de éstos, inclusive la no constancia en el expediente sin que ello se pueda sustituir en el proceso judicial, determina la anulación de dicha prueba por ausencia de motivación de la calificación otorgada.

Concluimos con el control jurisprudencial del uso de las entrevistas en los procesos selectivos, citando las siguientes sentencias en relación a esta técnica de selección:

- STS 28 de marzo de 2011, rec. 3027/2008. Reconoce el uso de la ECE en el Gobierno Vasco: *“es un método idóneo para seleccionar al personal empleado público bajo los parámetros de mérito, capacidad e igualdad.”*
- STS de 14 de octubre de 2020, rec. 1342/2018. La entrevista (curricular) forma parte del concurso de méritos, no puede ser el factor principal ni decisivo del proceso selectivo.
- STSJ PV 26/2022, rec. 420/2021. Se pronuncia a favor de la utilización de la entrevista como herramienta de selección de personal reconociendo el carácter eliminatorio que la sentencia recurrida le negaba.

Para finalizar este apartado sobre la perspectiva legal de las entrevistas como técnica de selección, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, siendo conscientes de la relevancia de esta técnica de selección para determinados puestos de trabajo, entre los que, sin duda, se encuentra los de carácter directivo, como la DPP, se han hecho eco de la misma incorporándola a sus respectivas leyes de función pública. Entre ellas, podemos, destacar las siguientes:

- Anteproyecto Ley de Función Pública de la AGE (hoy decaído) en su artículo 56.2.b): Las convocatorias de los **concursos** deberán contener la previsión, en su caso, de **entrevistas**
- Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución de la Plan de Recuperación, Transformación y

de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE) si está justificada y explicada con ese superior nivel de rigor y exigencia que acaba de apuntarse”.

Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en su artículo 114.3 recoge:

Asimismo, cuando la naturaleza de los cometidos a desempeñar así lo requiera, los procesos selectivos podrán completarse con (...) la realización de entrevistas.

- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de Función Pública Valenciana (artículo 113 –curso específico-). Será una entrevista con **parámetros previamente establecidos** y se dejará constancia, en garantía de la objetividad y transparencia del procedimiento y de los derechos de las personas interesadas, mediante la **grabación audiovisual**.
- Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (artículo 80.2.k –instrumentos de selección-). La realización de **entrevistas de selección en relación con las funciones y tareas a proveer**.
- Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (artículo 112 –contenido y características de los procesos selectivos-). Las convocatorias podrán prever que el acceso esté condicionado, en una **fase posterior (...)** a la **superación de (...)** entrevistas.

3.2.- Características formales de las Entrevistas Conductuales Estructuradas

Desarrolladas en la década de los ochenta por varios psicólogos, este tipo de entrevistas presentan una serie de características que controlan o eliminan muchos de los sesgos que se producen con las entrevistas convencionales y que hace que se consigan elevados coeficientes de validez predictiva.

La entrevista conductual estructurada (ECE) presenta las siguientes características (SALGADO VELO, GORRITI BONTIGUI, & MOSCOSO RUIBAL, 2007, p.114):

- 1.- La característica principal y más destacable es que las preguntas que se utilizan mediante este tipo de entrevistas se centran en las conductas eficaces para el desempeño en el puesto. Es decir, se evita toda información que sea irrelevante para poder predecir el futuro rendimiento del candidato en el puesto. Así el primer paso en el desarrollo de este tipo de entrevistas es realizar un análisis del puesto. El objeto del mismo es conocer las habilidades, las destrezas y los requisitos necesarios e importantes para un rendimiento adecuado en el puesto. Esta información va a servir para desarrollar las dimensiones relevantes del puesto y las preguntas que se derivarían de esas dimensiones. En la mayoría de las entrevistas se utiliza la técnica de los incidentes críticos que consiste en recoger ejemplos y anécdotas de conductas adecuadas e inadecuadas para el rendimiento en el puesto y representativas de las tareas y situaciones requeridas en el mismo.
- 2.- Una segunda característica de las entrevistas conductuales estructuradas es que se hacen el mismo tipo de preguntas a todos los candidatos. Para poder elegir al mejor candidato es necesario tener la misma información de todos ellos para poder compararlos y decidir cuál es el mejor. Dependiendo del tipo de entrevista conductual estructurada que estemos utilizando estas preguntas pueden ser exactamente las mismas o pueden variar ligeramente en función de la información que vaya proporcionando el candidato. En cualquier caso, el contenido de la información obtenida debe ser el mismo para todos los candidatos.
- 3.- Otra característica es que para la evaluación de las entrevistas se utilizan escalas de valoración con anclajes conductuales (EVAS). Los anclajes conductuales son ejemplos específicos de conductas observables en un puesto que nos indican diferentes niveles de desempeño en una dimensión o competencia determinada. Estos anclajes ayudan al entrevistador a valorar las respuestas de los candidatos, haciendo más precisas sus valoraciones. Cada anclaje representaría un nivel determinado de desempeño.

- 4.- Se debe realizar el mismo proceso con todos los candidatos. El mismo entrevistador debe preguntar todas las cuestiones a cada uno de los candidatos. Si hay más de un entrevistador es aconsejable no comentar ninguna de las entrevistas hasta que todas sean completadas. Después es cuando se discuten las posibles discrepancias y las valoraciones se promedian. El entrevistador va tomando notas o grabando cada entrevista.
- 5.- Se debe entrenar a los entrevistadores. La aplicación de este tipo de entrevistas requiere un pequeño curso de formación en el que el entrevistador además de familiarizarse con las características del puesto, aprende a utilizar correctamente la entrevista, cómo realizar las preguntas y cómo evaluarlas.
- 6.- Por último, la decisión final de selección se toma después de haber realizado todas las entrevistas. Una de las críticas que se les hacía a las entrevistas convencionales era que los entrevistadores tomaban la decisión de nombramiento/contratación en los primeros minutos de la entrevista y esta decisión normalmente está sesgada (el entrevistador se precipita y hace sus juicios muy pronto). La solución a esto es extraer de la entrevista el momento de la decisión, y esto es lo que se hace en las entrevistas conductuales estructuradas, la decisión de selección se toma después de haber valorado todas las entrevistas. Las escalas de valoración que se utilizan proporcionan una puntuación total para cada candidato, los que tienen las puntuaciones más altas son los elegidos. Dependiendo de las características del puesto y del proceso se establece un determinado punto de corte que se considera la puntuación mínima aceptable para considerar a los candidatos aptos o no para contratarlos.

3.3.- Validez y fiabilidad de la Entrevista Conductual Estructurada

El proceso de afectación de personas es uno de los más críticos de la gestión de recursos humanos en cualquier organización. Utilizados estratégicamente y como parte de un sistema integrado de organización y gestión de la diferencia podrían aportar

muchas ventajas competitivas para afrontar los retos de las AAPP en materias como la interinidad y las jubilaciones masivas de empleados públicos en la próxima década. Como indica GORRITI BONTIGUI (2018) esta concepción estratégica de la selección de acceso debe estar complementada por una visión científica de estos procesos donde la fiabilidad y la validez de las pruebas obtenidas por estudios propios, aseguren la factibilidad, justificación y adecuación de los/as candidatos/as a lo que van a hacer o aprender. También por una nueva concepción de los cuerpos de funcionarios y por la trascendente distinción entre persona y puesto.

Por ello, el éxito del proceso selectivo vendrá dado por el mejor encaje de la persona seleccionada al puesto objeto de convocatoria, y, en consecuencia, mayor será la probabilidad de que dicho proceso selectivo sea válido y justo. En este sentido, el artículo 55.e) del TREBEP nos habla de la *“Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar”*, y el artículo 61.2 del mismo texto legal, cuando hace referencia a los sistemas selectivos afirma que *“Los procesos selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”*.

Sin embargo, no siempre las circunstancias de la organización y las propias posibilidades de la medida en el momento en el que se realiza el proceso selectivo, permiten establecer una fidelidad entre lo que miden los instrumentos selectivos y el desempeño de las tareas para el puesto o área para la que se selecciona. A veces esta condición es imposible. Por ejemplo, es muy caro y difícil de gestionar y administrar pruebas prácticas o de simulación en procesos masivos, o no se dispone de los medios económicos ni del tiempo necesarios para hacer frente al diseño de este tipo de instrumentos (GORRITI BONTIGUI, 2018, p. 67).

Todo proceso selectivo ha de responder a dos valores como predictores de su buena ejecución: la eficacia y la igualdad. Con la eficacia se trata de identificar aquellas personas que serán las más idóneas para desempeñar las tareas del puesto para el que se selecciona. Un indicador del cumplimiento de la eficacia es la ausencia de falsos positivos (han entrado y no deberían haberlo hecho), y falsos negativos (no han entrado

y deberían haberlo hecho) (GORRITI BONTIGUI, 2018, p.67). A través de la igualdad, como principio constitucional a tener en cuenta en todo proceso selectivo, se garantiza que personas con las mismas posibilidades, tengan las mismas probabilidades.

Con estas premisas, todas las personas que se presentan al proceso selectivo son medidas con los mismos instrumentos, en el mismo orden, con los mismos contenidos, y con las mismas posibilidades de éxito.

Las características que una persona ha de reunir para que sea seleccionada en un proceso selectivo se pueden obtener del análisis de puesto de trabajo (APT, en adelante), si bien, la investigación ha demostrado que hay otras que, siendo válidas para todos los puestos y todas las culturas, también son necesarias sin necesidad de ser identificadas para un puesto concreto mediante un APT. Entre ellas, podemos identificar: la habilidad mental general (inteligencia), el factor conciencia de la personalidad y la integridad. Este último es un compuesto de distintos factores de personalidad.

Siguiendo a GORRITI BONTIGUI (2018), existen dos modelos desde los que se afronta el reto de predecir una conducta: el deductivo y el de generalización.

A. 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. La relación causal rasgo-conducta se prueba mediante relaciones estadísticas que demuestran que las puntuaciones del rasgo y el desempeño laboral (conducta) varían juntas (co-varían). Su corolario es “*porque tiene, hará*”.

B. 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. 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.

La relación entre las pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas en el puesto de trabajo como nos indica el artículo 61.2 del TREBEP, desde una óptica científica, es lo que se conoce con el nombre de validez. En el caso que nos ocupa, la validez puede establecerse mediante dos procedimientos (SALGADO VELO J. F., 2010, p. 18):

- a) Validez de contenido: trata de determinar el grado de convergencia entre el contenido exacto de las pruebas y métodos y el contenido de las tareas y funciones del puesto. Es obvio que no siempre es posible (y de hecho en la mayoría de los casos no lo es) que existe tal convergencia en los contenidos, a veces porque el número de personas que se presentan lo hacen impracticable, a veces porque el tipo de tareas no pueden ser reproducidas por los métodos con absoluta fidelidad.
- b) Validez predictiva: con el mismo se trata de lograr una convergencia, no en los contenidos, sino en los resultados, es decir, que los que resultan aptos en las pruebas selectivas son también aptos cuando realizan cotidianamente las funciones y tareas del puesto. En otras palabras, no es precisa una semejanza entre las pruebas para que se produzcan dos órdenes clasificatorios idénticos o muy semejantes para las pruebas y el desempeño en el trabajo, respectivamente. Desde el punto de vista de la organización (en nuestro caso, las Administraciones Públicas), lo importante es la convergencia entre los dos órdenes clasificatorios, y dadas todas las ventajas de orden técnico que supone el empleo del procedimiento de validez predictiva, este último es el procedimiento por excelencia para determinar el grado de validez de las pruebas y métodos de selección de personal.

Llegados a este punto nos hacemos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los instrumentos de selección que presentan mejores coeficientes de fiabilidad y de validez?

y ¿cuál es la capacidad predictiva que se conseguiría con la combinación de los mejores instrumentos de selección?

La investigación científica en este campo obtenida de la aplicación del meta-análisis psicométrico, como método de investigación para acumular, integrar y producir un resultado a partir de estudios individuales, lo que permite acumular la evidencia científica, de decenas o centenas de estudios realizados con miles de personas, arroja los datos que mostramos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Fiabilidad y validez de diversos métodos de selección de personal

Método	Fia bilidad	Validez operativa
Sección 1 (listado de variables)		
Capacidad cognitiva general	.83	.71
Razonamiento matemático	.85	.52
Razonamiento espacial-mecánico	.77	.51
Razonamiento verbal	.83	.35
Capacidad perceptiva	.67	.52
Memoria	.77	.56
Personalidad-Conciencia	.80	.30
Experiencia	1	.25
Personalidad-Estabilidad Emocional	.85	.20
Personalidad-amigabilidad	.79	.17
Sección 2 (listado de métodos)		
Entrevista Conductual Estructurada	.83	.63
Exámenes (test) de conocimientos	.80	.45
Assessment Center - Simulaciones	.70	.37
Entrevistas convencionales estructuradas	.65	.33
Referencias personales	.60	.26

Inteligencia emocional	.70	.23
Entrevistas no estructuradas	.50	.15
Valoración de méritos y formación	.80	.15

Fuente: elaboración propia a partir de SALGADO (2010)

Como puede apreciarse de la tabla 1, el mejor predictor (en solitario) que existe del desempeño del puesto de trabajo es la **Capacidad Cognitiva General (CCG)** seguida de las restantes capacidades cognitivas. El factor de personalidad “conciencia” también ofrece una buena validez y en un nivel más reducido se encuentran los factores de estabilidad emocional y amigabilidad y la experiencia en el puesto de trabajo. En relación con esta última variable, es preciso tener en cuenta que tiene una diferencia importante con respecto a todas las restantes y es que su validez predictiva decrece a medida que aumenta la duración de la experiencia. Esta forma de relación es exactamente la opuesta de las restantes variables y se produce independientemente de la complejidad cognitiva del puesto de trabajo.

En relación a los métodos de selección, la **Entrevista Conductual Estructurada (ECE)** es el mejor predictor singular seguido por los exámenes (tests) de conocimientos, las simulaciones y las entrevistas convencionales estructuradas. Salvo en el caso de la entrevista conductual estructurada, la validez de los restantes métodos es inferior al de cualquier medida de capacidades cognitivas. Las entrevistas convencionales no estructuradas tienen una validez predictiva muy reducida y la valoración de los méritos, uno de los instrumentos por excelencia utilizados en las Administraciones Públicas, especialmente en los concursos, más baja aún.

A partir de los datos obtenidos en la tabla anterior, si combinamos la CCG como mejor predictor del desempeño en el puesto de trabajo, con la ECE como mejor método de selección, nos permitirá garantizar la mejor predicción del desempeño ocupacional

que se obtiene a partir de una ecuación de predicción desarrollada después de un análisis de regresión múltiple⁴, arrojando los siguientes resultados:

Tabla 2: Predicción Múltiple del Desempeño con Dos Predictores

Combinación de predictores	Validez operativa múltiple	R ²	% pérdida eficiencia predictiva
CCG + ECE	.84	71	00
CCG + CO	.77	59	17
CCG + EXP	.75	56	21
CCG + RM	.73	53	25
CCG + AM	.73	53	25
CCG + VME	.73	53	25
CCG + ES	.72	52	25
CCG + CPT	.72	52	25
CCG + ASC	.72	52	25
CCG + CP	.72	52	25
CCG + CEM	.72	52	25
CCG + MEM	.72	52	25
CCG + RV	.71	50	30
CCG + ECO	.71	50	30

Fuente: elaboración propia a partir de SALGADO (2010)

⁴ Sintéticamente, el análisis de regresión múltiple es un procedimiento matemático que trata de establecer el mejor conjunto de variables (predictores) para pronosticar los valores de una variable objetivo (por ejemplo, el desempeño en el trabajo). El mejor conjunto se logra cuando las variables predictoras están muy relacionadas con la variable objetivo y a la vez muy poco o nada relacionadas entre ellas. El análisis de regresión múltiple produce un coeficiente de regresión (representado por la letra R) cuyos valores oscilan entre 0 y 1 y que en el caso que nos ocupa, es un indicador de la validez predictiva del conjunto de métodos utilizado en la selección, considerados como un todo. En otras palabras, el coeficiente de regresión indicaría la validez de la clasificación final de un proceso selección que utilizase un determinado conjunto de métodos.

CCG= Capacidad Cognitiva General; ECE= Entrevista Conductual Estructurada; CO=Conciencia; EXP= Experiencia; RM= Razonamiento Matemático; AM= Amigabilidad; VME= Valoración de Méritos del Empleado; ES= Estabilidad; CPT= Conocimientos del Puesto de Trabajo; ASC= Assessment Center; Emocional; CP= Capacidad Perceptiva; CEM= Capacidad Espacial-Mecánica; MEM= Memoria; RV= Razonamiento Verbal; ECO= Entrevista Convencional Estructurada; Pérdida= Porcentaje de pérdida de la capacidad predictiva con respecto a la combinación óptima, que en este caso es la que aparece en primer lugar; R^2 = Coeficiente de regresión.

4.- CONCLUSIONES

Para que las Administraciones Públicas en su conjunto puedan afrontar con garantías de éxito los retos y desafíos que la sociedad actual plantea, de forma incuestionable pasa por una modernización y adaptación de sus estructuras organizativas al contexto en el que operan. Y para ello necesitan de un ingrediente fundamental: la implantación de la dirección pública profesional. Si bien no podemos generalizar esta figura a todo el conjunto de las Administraciones Públicas, especialmente a las Entidades Locales de menor población, no es menos cierto que aquellas que han apostado decidida y políticamente por implantarla (no obviemos que ante todo es una decisión política), independientemente de su tamaño, han generado valor de lo público para sus ciudadanos al alienar de forma provechosa el espacio dicotómico Política-Gestión, reduciendo así la brecha antagónica de intereses que al principio planteábamos. En definitiva, y en palabras de RAMIÓ MATAS (2020), la dirección pública profesional es el ingrediente clave para discriminar las Administraciones Públicas con un modelo de gestión clásico, reactivo y escasamente innovador de aquellas otras con un modelo de gestión moderno, proactivo e innovador. A nuestro modo de ver, es la mayor expresión de la Gobernanza intraorganizativa de la que tanto escasea nuestras Administraciones Públicas.

Ahora bien, la selección de la persona al frente de la DPP ha de responder a criterios de meritocracia (mérito, capacidad e idoneidad) mediante convocatoria de procesos selectivos en los que se garanticen la publicidad y concurrencia, a través de pruebas idóneas para seleccionar a la persona más válida y competente.

En el ámbito público europeo se observa una tendencia clara hacia la selección basada en competencias que prima el uso de pruebas psicotécnicas, cuestionarios de personalidad o entrevistas. En España, sin embargo, el sistema selectivo se basa principalmente en los conocimientos, en la experiencia y en menor medida, en las entrevistas, que han sido introducidas en el sector público con muchas cautelas, debido a su incorrecto uso (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2016). De entre las diferentes pruebas que regula el TREBEP, como adición a las pruebas de conocimiento y capacidad analítica de los aspirantes, se encuentran, entre otras, las entrevistas, para asegurar la objetividad y racionalidad de los procesos selectivos.

Las entrevistas, como pruebas, predicen el desempeño por el modelo “*porque ha hecho, hará*”.⁵ Cuando son conductuales por referirse a desempeños previos, y estructuradas, por preguntar lo mismo a todas las personas candidatas y en el mismo orden, pueden considerarse una evaluación del desempeño previo de la persona candidata respecto de conductas laborales relevantes para el puesto convocado, las cuáles han debido ser identificadas en el análisis del puesto de trabajo para el que se selecciona. Al exigir comportamientos laborales previos y ser la experiencia laboral, tanto técnica como en puestos con mando, la dimensión que mejor mide este instrumento, se aconseja que se incluya sólo para puestos de complejidad alta o con mando (GORRITI BONTIGUI, 2018).

Por todo ello, la Entrevista Conductual Estructurada, tal como ha quedado patente por los datos aportados, es una técnica legal con el porcentaje más alto de validez y fiabilidad respecto de otras, y se muestra como una prueba del proceso selectivo, dentro de un conjunto de pruebas de conocimiento y con un peso proporcionalmente inferior respecto de aquellas, que puede ser determinante para la selección y acreditación de las competencias profesionales que ha de reunir la persona al frente de la DPP en una Administración Pública.

Aunque el uso de la ECE ha sido y, sigue siendo, cuestionado por sus detractores alegando razones de índole económica (formación y experiencia en su realización y

⁵ GORRITI BONTIGUI, M. (2018), p.71

valoración) y mayor tiempo para su diseño, estos son “*pecata minuta*”, en términos de impacto para la organización, la ciudadanía y la confianza en el sistema, de seleccionar a una persona incompetente al frente de la dirección pública profesional.

5.- BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, C. “El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectiva de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* 65. 2022. pp. 37-57.

CASTILLO BLANCO, F. A. “Control jurisdiccional de las técnicas de selección”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, num. 110, 2021. pp. 123-162.

CORTÉS-ABAD, O. “Situación de la Dirección Pública Profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico”. *Documentación Administrativa*, número 12, junio, 2024. pp. 8-27.

FARIÑA GUILLÉN, J. F. “La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica”. *Documentación Administrativa*, 11, 2023. pp. 23-37.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. “Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas.” *Seminari d'actualizació de Funció Pública Local*, 2008.

GOODALE, J. G. *La entrevista. Técnicas y aplicaciones para la empresa*. Madrid: Psicología Pirámide, 2000.

GORRITI BONTIGUI, M. “Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2018. pp. 66-85.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña”. *Fundación Democracia y Gobierno Local. Cuadernos de Derecho Local*, Nº 60. 2022. pp. 151-197.

RAMIÓ MATAS, C. (2008). “El modelo directivo en las Entidades Locales”. *Revista Internacional de Organizaciones (RIO) nº 1 Diciembre*, 2008. pp. 77-108.

RAMIÓ MATAS, C. *Dirección pública profesional en la Administración local: ¡ya! (primera parte)*. Obtenido de El blog de espublico: 2020.

<https://www.administracionpublica.com/direccion-publica-profesional-en-la-administracion->

RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. “Validez predictiva e impacto adverso de la entrevista conductual estructurada en el sector público”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones (versión on line)*, 2016. pp. 75-85.

ROMERO ALONSO, L. “La regulación de la dirección pública profesional en la administración local: una asignatura pendiente”. *El consultor de los Ayuntamientos nº 7 Julio*, 2021. pp 1-17.

SALGADO VELO, J. F. “Selección de Recursos Humanos por competencias en las Administraciones Públicas: evidencias basadas en la investigación”. *Cemical*. 2010.

SALGADO VELO, J. F., GORRITI BONTIGUI, M., & MOSCOSO RUIBAL, S. La entrevista conductual estructurada y desempeño laboral en la Administración Pública Española: propiedades psicométricas y reacciones de justicia. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm. 1, 2007. pp. 39-55.

SALGADO VELO, J. F., MOSCOSO RUIBAL, S., & GORRITI BONTIGUI, M. “Investigaciones sobre la Entrevista Conductual Estructurada (ECE) en la selección de personal en la Administración General del País Vasco. Meta-análisis de su fiabilidad”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 20, núm. 2. 2004. pp. 107-139.