

EL PROBLEMA DE LA CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA ADMINISTRACIÓN ENVEJECIDA: EL PROBLEMA DE LA EXCELENCIA Y LA ATRACCIÓN DEL TALENTO

Jesús Esteban Cárcar Benito
Universidad de Murcia

Resumen

El sector público está dominado por funcionarios y empleados públicos que acarrean un gran número de años en sus tareas que en muchos casos están muy cerca de la jubilación y entre los que los menores de 30 o incluso 35 años son una clara minoría. El envejecimiento de las plantillas en el sector público sigue en aumento. El 43,1% de los trabajadores tienen más de 50 años. Mientras, el colectivo de los menores del 30 año tan sólo representa el 6,5%»,

El objeto de investigación es si los procesos de consolidación de empleo público nos llevan a esta situación, y hacen perder el anhelo por la motivación y la excelencia en el siglo XXI. La búsqueda de la calidad y la atracción del talento en la selección de los empleados públicos es algo que se deja de lado en aras de la lucha contra la inestabilidad laboral. Generaciones de jóvenes sobradamente preparados no puede incorporarse, conforme a los principios de mérito y capacidad.

Palabras clave: envejecimiento, consolidación, empleo público, excelencia, mérito, capacidad.

1. Introducción

1.1 Un problema reforzado en el tiempo: aspectos varios

Las administraciones públicas están en una coyuntura en la que está en juego su propia supervivencia. El papel de la Administración pública será diferente en el marco de una sociedad de aprendizaje y sus modelos organizativos habrá ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los tiempos (Remio, 2017). Sin embargo, en los últimos 12 años, la edad media de la plantilla de la Administración ha pasado de 46 años a 52 años.

Este trabajo intenta responder, por lo tanto, a la necesidad de una reflexión sobre los procesos actuales de consolidación que inundan las Administraciones españolas a los efectos de dotar de estabilidad a sus plantillas. Estos deben de ser provistos, a mi juicio, de eficacia y proporcionalidad a la citada necesidad, pero también ser capaces

de atajar la preocupante situación del envejecimiento del personal de la Administración. Ahora bien, la oferta de empleo público y sus desarrollos deben aportar seguridad jurídica y transparencia de cara a los retos de una nueva sociedad del siglo XXI, preferentemente digital, de modo que el ciudadano pueda, a veces, advertir si los efectos de la traída estabilidad perjudican o no los planes de rejuvenecimiento de la Administración, la calidad de la selección y suponen la creación de falsas expectativas. En lo posible, cualquier medida que sirva para rejuvenecer las administraciones y para mejorar la alta tasa de temporalidad que existe, sería bien acogida

Empero, los nuevos procedimientos de consolidación introducidos, en las diferentes Administraciones, no suponen cambios sustanciales, a mi entender, tendentes a mejorar el rendimiento de los recursos humanos de la Administración pública, y someter su gestión a procedimientos dotados de mayor agilidad y eficacia. No hay una implementación en la selección de personal que favorezca la mejora continua de la gestión mediante el impulso, desarrollo y seguimiento de los programas de calidad en los servicios públicos, asentados en la búsqueda de la excelencia y el fomento de la innovación. Tampoco parece que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo y el externo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de esta.

Centrándonos en lo legal, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público .(«BOE» núm. 261, de 31/10/2015, que recoge las modificaciones habidas en la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), consciente de la situación existente en la administración pública, “incide de nuevo en el problema del escenario en la que se encuentra la concurrencia de empleados públicos y pretende poner orden, llevando a cabo acciones que procuran una regularización efectiva y tratan de combatir la excesiva tasa de temporalidad en el empleo público que se ha alcanzado en algunas Administraciones y sectores”.

La excesiva temporalidad emana de su art.10, que refiere a los funcionarios interinos y así, los define como “los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. b) La sustitución transitoria de los titulares. c) La ejecución de programas de carácter temporal. d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses”. Empero, no es dable, que, si se

clasifican los empleados de las AAPP atendiendo al tipo de vinculación, distinguiendo entre indefinidos y temporales; en 2016, cerca del 80 % de los empleados públicos presentaban el primer tipo de vínculo, mientras que el resto (20%) mantenía una relación de carácter temporal con las AAPP. Con respecto al año 2007, el porcentaje de indefinidos aumentó en 4 puntos porcentuales, misma cuantía de la reducción de la tasa de temporalidad.

En lo que concierne a la selección en los procesos de acceso temporal (bolsas de trabajo), la misma habrá realizarse mediante procedimientos ágiles que considerarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Sin embargo, estos cesan, o deben dejar la relación—además de por las causas generales que implican la pérdida de la condición de funcionario— cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. Se obliga además a incluir en la OEP las plazas vacantes.

Evidentemente, esta aspiración será difícil que se enmiende, ya que endémicamente, una ley tras otra, el problema se hace reiterativo. Es la Disposición Transitoria cuarta del EBEP (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) que trata de solucionar el problema existente en estos momentos y, con el título de “Consolidación de empleo temporal”, dispone lo siguiente: “Disposición transitoria cuarta. Consolidación de empleo temporal. 1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005. 2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. 3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en el vigente Estatuto”.

Por otra parte, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, contemplaba un proceso de estabilización de empleo temporal, articulándolo a través de tres supuestos en los que se permite la convocatoria en turno libre de un número de plazas superior al resultante de la tasa ordinaria de reposición y que, en los tres casos, se refiere a plazas ocupadas por personal con una relación de servicios interina o temporal en alguna de las siguientes circunstancias: “1. Estabilización de empleo temporal en los sectores mencionados en el apartado Seis del artículo 19 de la Ley, que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando

dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016. 2. Plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal. 3. Plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo mediante sentencia judicial”.

Es evidente que, de seguirse este proceder, en los procesos de consolidación que se incluyen en la Oferta de Empleo Público (OEP), los funcionarios interinos que resulten afectados como consecuencia de la cobertura de las plazas ofrecidas a los que hayan superado la promoción interna, se verán en peor situación para competir en los procesos de consolidación.

1.2 El problema de las plazas y las pruebas

Sin perjuicio del respeto a los derechos que corresponden al personal con una relación estable y permanente en la Administración (Estatal, Autonómica o Local) el carácter extraordinario de estos procesos de consolidación y de estabilización hace que deban ser objeto de una especial reflexión a la hora de comprobar las plazas que se ofrecen a los procesos de selección y provisión de puestos. Así, si todas las plazas ocupadas por interinidad durante más de tres años de forma ininterrumpida a 31 de diciembre de 2016, se considera que estarían afectadas por una OEP Extraordinaria y cabría plantearse el bloqueo de la totalidad de las plazas que existen en estas condiciones, que estiman las organizaciones sindicales a cualquier proceso de acceso y promoción, sin menoscabo de otros derechos que habría que conjugar con respecto a la movilidad del personal ya fijo.

En este sentido, y ante las circunstancias que concurren, es fundamental que, con carácter previo, se instaure unos criterios claros para acometer estos procesos, determinando la metodología y procedimiento de las convocatorias a proceder, la determinación de los puestos a convocar y de los ofertados a movilidad del personal ya fijo, para conocer la situación real existente. Con objeto de conocer las medidas previstas para hacer posible los anunciados procesos de consolidación, sin menoscabo de los derechos del personal fijo (funcionario de carrera y personal laboral fijo).

En los procesos se admite la posibilidad, a ejercitar por las distintas administraciones, de regularizar el empleo temporal existente en cada una de ellas. Se trata de consolidar, es decir, promover los mecanismos necesarios para que los trabajadores

que en estos momentos ocupan esos puestos de trabajo puedan acceder a la fijeza en los mismos. Para ello, las plazas deben tener carácter “estructural”. Con esta expresión la Ley se refiere a que sean puestos de trabajo fijo e indefinido por tratarse de puestos esenciales en la estructura de la organización, diferenciándolos de aquellos que por su propia naturaleza no lo son. Asimismo, las plazas deben figurar en la plantilla y, evidentemente, estar dotadas presupuestariamente. Aunque reitera que, que el personal “consolidable” haya ingresado en la administración antes del 1/1/2005. Otra cosa es que para poder consolidar a los que legalmente sean consolidables, es necesario respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Por lo tanto, a la cobertura de las plazas, si bien podrán acudir sólo los empleados temporales que cumplan los requisitos de antigüedad, ya que se habla precisamente de los sujetos que son causa del procedimiento de consolidación, debe aplicarse un tratamiento de acreditación de mérito y capacidad, por lo que será necesario celebrar pruebas selectivas en un proceso, además, público no por asegurar el acceso de cualquier ciudadano sino por un elemental principio de transparencia. En consecuencia, el EBEP establece la consolidación de empleo como un procedimiento extraordinario y excepcional, que tiene unas características diferenciadas respecto del proceso selectivo de acceso libre de carácter ordinario.

Evidentemente, no dice la Ley las pruebas concretas que hay que realizar, pero sí dice que deben guardar relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. De esto deducimos que: las pruebas a realizar se pretenden que sean eminentemente prácticas; se trata de acreditar la capacidad del aspirante al puesto en concreto, por lo que, perfectamente, se pueden establecer pruebas que traten de valorar los conocimientos y destrezas del aspirante con respecto al puesto. En el concurso se puede y se deben valorar criterios objetivos, pero no precisamente a una administración en concreto, sino al ejercicio de una función concreta en un determinado tipo de puesto. Evidentemente, las prestadas ante el propio organismo también serán valorables, pero en cuanto a que se trata de una administración pública como otra cualquiera.

La Ley se refiere a la necesidad de respeto a los criterios de selección del art. 61 en sus apartados 1 y 3. La referencia al art. 1, la vemos algo fuera de lugar y no tiene mucho sentido más que para que sirva de declaración de principios carente de toda virtualidad ya que, por una parte el carácter abierto y la libre concurrencia en un proceso de consolidación, debe ser necesariamente limitado ya que sólo se pueden

presentar aquellos que ya son parte de la organización y cumplen los requisitos. Y no hay referencia sobre cómo se puede llevar a cabo una discriminación positiva de las previstas en el EBEP. Más importante es la referencia del apartado 3º que recoge el sentido criterio de que en primer lugar, hay que superar las pruebas de selección, o sea, acreditar la capacidad, para luego, a esas personas que lo han acreditado se les pueda aplicar la puntuación del concurso o lo que son méritos valorables por servicios prestados a la propia administración, no siendo posible esa irregular práctica que se ha llevado a cabo en algunas ocasiones consistente en sumar resultado de pruebas y valoración de méritos para obtener la puntuación que supone la superación del proceso. No deja de ser este un criterio utilitarista ya que precisamente son esas personas que ingresaron en la organización sin procedimiento y posteriormente se les valora un mérito que es el simple hecho de estar.

Fig.1. Ejemplo de distribución de plazas en la Generalitat Valenciana. En el DOGV del 14 de febrero salió publicado el Acuerdo de Mesa General sobre los criterios de las futuras Ofertas de Empleo Público de los años 2017-2019

Antes de entrar en el desarrollo de cada una de estas programaciones, se expondrá cuál es el número de plazas que podrían convocarse en estos momentos mediante oferta de empleo público si no existiesen limitaciones en leyes de presupuestos. El cuadro siguiente es el resumen de los datos que se muestran en las tres primeras columnas del anexo Anexo V en relación con la totalidad de cuerpos y escalas.

	Vacantes totales (1)	Consolidación (2)	Convocatorias ordinarias (2)
Administración General	2028	292	1736
Ad. Especial - A1	307	75	232
Ad. Especial - A2	508	75	433
Ad. Especial - C1	726	94	632
Ad. Especial - C2	508	117	391
Ad. Especial - APF	400	115	285
TOTAL	4477	768	3709

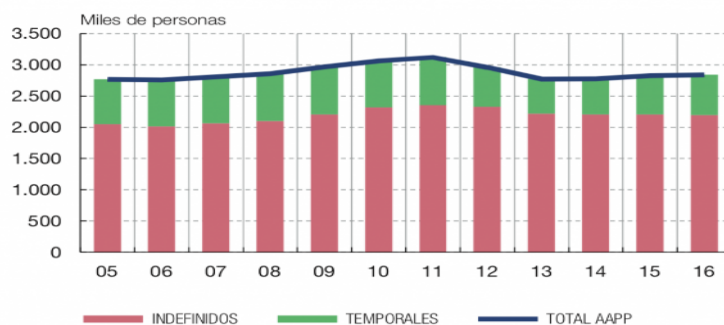
(1) De las vacantes actuales se han restado el número de plazas que actualmente están pendientes de las ofertas de empleo en curso. De los números resultantes se deduce entre un 7 y un 10%, según cuerpos, para garantizar la posibilidad de reingresos.

(2) Las plazas convocables mediante procesos de consolidación se han calculado a, partir de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 4ª del TREBER, como el número de puestos que no han tenido titular desde 1 de enero de 2005.

(3) Las plazas convocables en procesos ordinarios (no procesos de consolidación) son el resultado de la resta de las dos columnas anteriores.

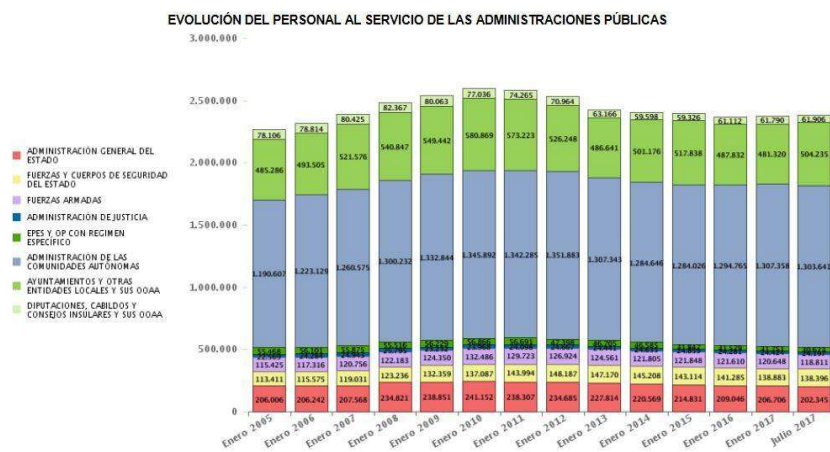
Fig. 2. Nivel de empleo por tipos de vinculación

5 NIVEL DE EMPLEO DE LAS AAPP POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: Informe del banco de España 2017, citado por el Grupo Activa

Fig. 3. Evolución del empleo en la Administraciones Públicas



3. El recorrido desde la estabilidad a las falsas expectativas

Este trabajo pretende dar un panorama general de las administraciones españolas, entendidas en sentido amplio e inclusivo del conjunto de entidades del sector público: cuántas y de qué tipos son, cómo están organizadas, cómo funcionan, cuáles son sus fortalezas y debilidades, sus defectos, entre los cuales estaría este problema de los procesos selectivos de consolidación (Sánchez Morón, 2018: 5-10). La comprensión del complicado y denso sistema orgánico-institucional que se reconoce dentro de las Administración Pública y las entidades de su sector público, así como de las estructuras administrativas de los órganos constitucionales y estatutarios o de las autoridades independientes, no es una tarea simple para los profesionales no especializados en el sector público y mucho menos aún para la ciudadanía en general. La mera existencia en España de 18.797 entes del sector público ya nos advierte de la dificultad del empeño de entroncar los procesos de consolidación y sus peculiaridades. En una primera aproximación, la Justicia ha condenado a la Administración por vulnerar el derecho fundamental a acceder a la función pública en condiciones de igualdad (STSJ Andalucía 8 febrero de 2001 expone que, si bien en procesos de consolidación se pueden valorar méritos basados en la persona, pero que esos procesos selectivos tienen que ser accesibles a cualquier persona. El TC Sentencia Tribunal Constitucional 107/2003 de 2 junio señala que el objetivo de *consolidar* personas en su puesto de trabajo en el sector público no debe ser, en principio inconstitucional, porque el único fin que pretende es dar estabilidad a personas que ya llevan tiempo en ese puesto de trabajo. Por otra parte, el TC tampoco advierte que la ponderación de los servicios previos haya sido tan desproporcionada e irracional y que vulnere el art. 23.2 CE. Según el Tribunal "en la fase del concurso la máxima puntuación que puede obtenerse por servicios previos (40 puntos con cinco o más años de servicio) supone un 27,58 por 100 de la puntuación máxima que podría

obtenerse en total en el proceso selectivo (hasta 100 puntos en la fase de oposición, más 5 puntos por poseer un grado académico superior al exigido en la convocatoria, más un máximo de 40 puntos por servicios previos). De ahí que la relevancia cuantitativa otorgada a dicho mérito no pueda considerarse desproporcionada ni que traspase "el límite de lo tolerable". La Justicia ha dictado sentencias sobre este proceso y, en contadas ocasiones, concluye que en la práctica era imposible que alguna de esas plazas fuera obtenida por un candidato que no fuese interino de la institución. Por tanto, debe existir una consonancia con los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, que recogen el principio de igualdad ante la ley y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Ahora bien, el concurso-oposición, a veces, es convertido en un procedimiento que concede una ventaja "sustancial y prácticamente insuperable" a los interinos.

Sin embargo, el Estatuto Básico del Empleado Público obliga a que estos procesos de consolidación también cumplan con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de modo que tengan carácter abierto y haya libre competencia. La ley permite valorar la experiencia en puestos similares, pero advierte de que "sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo".

La justicia, a veces, anula la convocatoria del proceso de selección iniciado precisamente porque entiende que no respeta estos principios. A modo de ejemplo, las bases de la convocatoria recogían que los servicios prestados sólo se valorarán como mérito "si los aspirantes ostentan la condición de funcionario interino de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad Complutense" el día en que el BOE publicó la oferta, evitando valorar la experiencia en otras universidades u otras administraciones. Ocurre que en el diseño de la convocatoria se cometan irregularidades. La primera, excluir cualquier experiencia profesional adquirida fuera de del organismo o Administración convocante. La exclusión expresa en un mérito denominado "Experiencia Profesional" de tal experiencia adquirida en otro lugar que no sea en el órgano convocante infringe el principio de igualdad en el acceso a la función pública", señala la resolución.

La segunda irregularidad consiste en que la valoración total de los méritos profesionales y la oposición estaba diseñada de tal forma que en la práctica sólo los que habían ocupado la plaza tenían posibilidades de lograrla: la puntuación máxima que podía obtener un candidato no interino de la Complutense, que hubiese respondido correctamente las cien preguntas del test y obtenido la máxima puntuación en los demás méritos, apenas le serviría para igualar con un interino que hubiese

superado al límite la nota de corte. La Justicia entiende que esta valoración "no resulta proporcionada y determina por sí misma el resultado del proceso selectivo".

"¿Por qué sólo vale haber trabajado en la Administración convocante? El Tribunal Constitucional, en una sentencia del 28 de abril de 2016, ha admitido que en algunos procesos selectivos se establezca un trato favorable a candidatos que tengan experiencia a interinos de la administración convocante, siempre que se trate de "supuestos extraordinarios" por "las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto". Pero también advertía de que "no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable"

Fig.4. Los procesos y su ponderación

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS:

A) PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO (2017-2018)

Concurso-oposición libre:

- Fase de oposición: 60%
- Fase de concurso: 40%, dentro de la que la experiencia suponga 30% y otros méritos el 10%

B) CONVOCATORIAS DE CONCURSO-OPOSICIÓN (2017-2018)

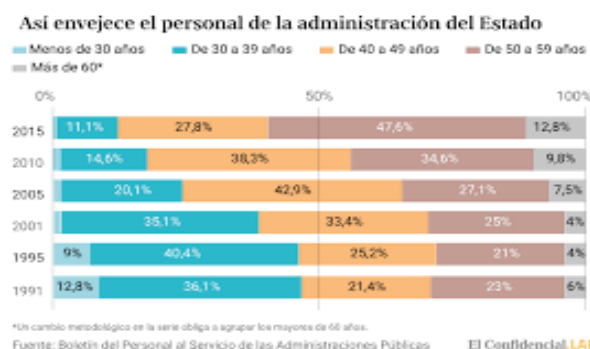
- Fase de oposición: 70%
- Fase de concurso: 30%. Con un tope del 25% para la experiencia y tope del 15% para otros méritos.

C) 2019: CONVOCATORIAS DE OPOSICIÓN (100%)

4. El envejecimiento

Ahora bien, este trabajo intenta atisbar si estos procedimientos (proceso extraordinario) inciden en el envejecimiento de las Administraciones (Mayntz 1985). El envejecimiento del personal de la Administración comienza a ser preocupante, especialmente en el ámbito de la Seguridad Social. En los próximos 10 años más de la mitad de la plantilla (55,43%) se jubilará y en 15 años lo hará un 84% de la plantilla actual...Por este motivo, se exigen que la Administración cubra de manera prioritaria ante la avanzada edad de su plantilla y que se convoque cuanto antes una oferta de empleo público extraordinaria para «solucionar», afirman, «el grave problema de falta de personal que deja a la deriva el sistema de Seguridad Social».

Fig. 5. Envejecimiento



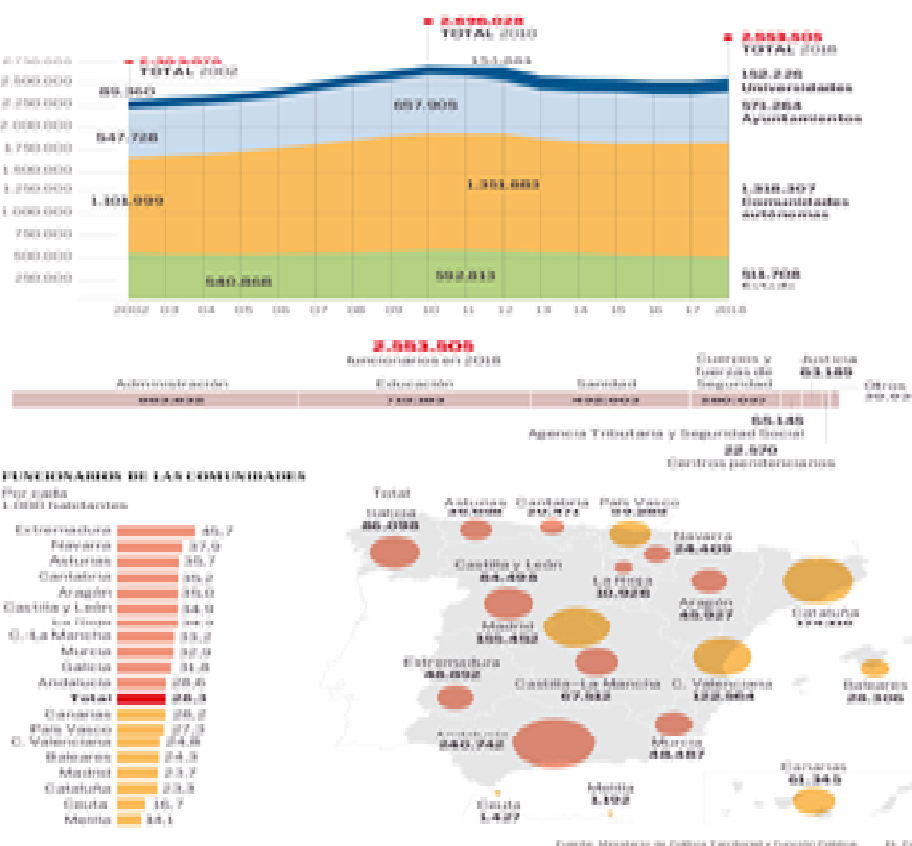
Fuentes: Registro de Personal de las Administraciones Públicas, fuente El Confidencial

Fig. 6. Las administraciones públicas y tipos de vinculación



Fuente: INE, elaboración Ministerio de Hacienda, 2017

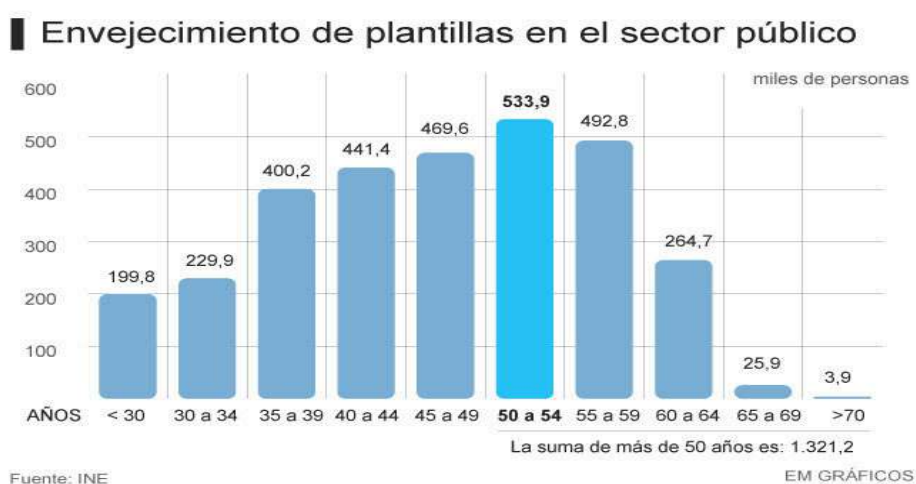
Fig. 7. Funcionarios por Sectores y por CCAA, 2018.



Disminuye el número de trabajadores jóvenes en las Administraciones Públicas mientras crece el número de personas mayores de 50 años. La plantilla de más edad representa ya casi un 65%, según los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), correspondientes al segundo trimestre del año. Además, están vacantes uno de cada cinco puestos de trabajo y desde 2009 se han perdido del 17% de los efectivos. Esta falta de personal está provocando “esperas interminables” en las citas previas. Por lo que respecta al conjunto de las Administraciones Públicas, entre abril y junio 2018, se destruyeron 8700 empleos que ocupaban jóvenes. Por el contrario, los de mayores de 50 años crecieron un 0,9% (+12.400). Pese a la recuperación del

empleo público iniciada a partir del segundo trimestre de 2017 -tras la intensa pérdida de puestos de trabajo que emprendió su viaje en 2011-, aún no se han recuperado los niveles de hace siete años, cuando el sector público llegó a contar con 3.306.600 asalariados. No obstante, los últimos datos de la EPA arrojan un saldo positivo: el empleo sube en las Administraciones Públicas y alcanza ya los 3,11 millones de personas (el 16,1% de la población ocupada). Y, además, se trata del quinto trimestre seguido de incrementos en el empleo público. Asimismo, en términos interanuales, el empleo en las AAPP ha crecido un 3,8% (114.000 personas), como consecuencia de la convocatoria de nuevas plazas y la eliminación de la tasa de reposición.

Fig. 8. Datos 2017 sobre envejecimiento



Fuente: INE, elaboración Ministerio de Hacienda

Además, en el último trimestre de 2017 se incrementaron los ocupados en la Administración Autonómica (+11.700) y Local (+13.600), mientras que bajaron en la Seguridad Social un 20,3% (-6.100), y en las empresas públicas un 9,6% (-13.800). En cualquier caso, si se estudian los datos por edades, se observa que mientras disminuye el número de jóvenes en las Administraciones Públicas, crece el número de personas mayores de 50 años. Durante el último año, la presencia de personas con más edad ha aumentado en un 6,6% (+84.100), mientras que cerca de 1.000 jóvenes han perdido su puesto de trabajo. Esta circunstancia, sostiene CCOO, «no hace sino acrecentar el envejecimiento del personal de las AAPP, donde el 43,4% de los trabajadores tiene más de 50 años, mientras que los menores de 29 representan tan sólo el 5,8%»

Este no es un problema de futuro más o menos cercano o lejano, sino que es un problema contemporáneo. En España hay 2.522.016 empleados públicos según el Registro Central de Personal (RCP, 2016) pero según la encuesta de población activa

hay 3.003.900 empleados públicos (INE, 2016). Estos son los dos datos oficiales que se disponen y que discrepan en cerca de 500.000 empleados públicos.

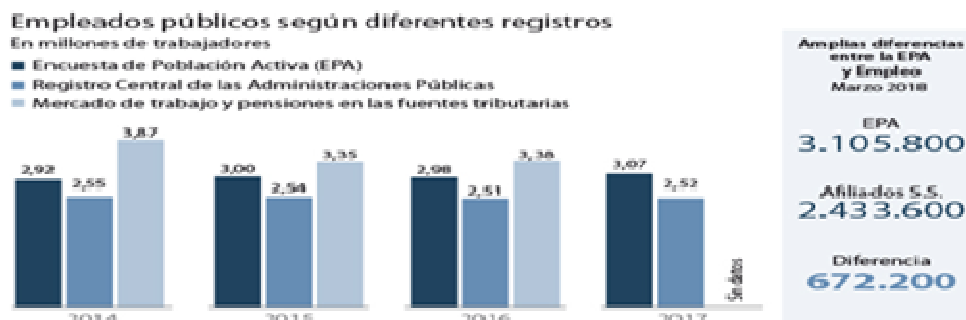
El Registro Central de Personal, una unidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que cuenta cada seis meses el número de empleados públicos de todas las administraciones públicas y, por tanto, tendría que ser muy fiable. Pero el problema es que la Encuesta de Población Activa (EPA) tiene también una gran certeza estadística y reúne a muchos más empleados públicos. Ante esta discrepancia el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas realizó un estudio con los datos de todas las cotizaciones de los empleados públicos (Seguridad Social y MUFACE) y el resultado de este es que en España hay ahora 3.100.000 empleados públicos con una media de edad de 50,5 años (Encuesta efectuada por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas hasta noviembre de 2016). Las plantillas de las administraciones públicas están muy envejecidas: «la Administración cuenta con el doble de trabajadores mayores de 64 años que menores de 30» (El Boletín, 2016), seis de cada diez empleados públicos superan los 50 años y hay 600.000 empleados públicos con más de 55 años y solo el 7% tiene menos de 30 años (EPA, 2016; La Información, 2016)».

Los datos de diferentes administraciones públicas sobre el envejecimiento de los empleados públicos son pavorosos: el 63 por ciento del personal al servicio de las administraciones tenía en 2014 más de 50 años (Instituto de Estudios Económicos, 2017). En la Administración General del Estado el 63 por ciento de sus empleados tiene más de 50 años y en algunos ámbitos fundamentales como la Agencia Tributaria este porcentaje llega al 68 por ciento. En el Gobierno Vasco se va a jubilar el 68 por ciento de todos sus empleados en el periodo de ahora hasta 2030 (Gobierno Vasco, 2015) pero con la desventaja de que se van a jubilar el 80 por ciento de los puestos más cualificados (Gorriti, 2016). En la Generalitat de Catalunya trabajan actualmente 161.422 empleados públicos (sin contar empresas públicas, consorcios y fundaciones), colectivo en el que los mayores de 60 años representan el 7 por ciento del total, pero los mayores de 45 años son el 48,2 por ciento del total (55,2 por ciento con más de 45 años) y solo el 3,2 por ciento tiene menos de 30 años (Banc de Dades d'Ocupació Pública, 2017).

El resto de las administraciones públicas en España están también en una situación delicada de envejecimiento de su personal. Por ejemplo, en la Generalitat Valenciana el 39,6 por ciento tiene más de 54 años, el 45,1 por ciento entre 42 y 53 años y solo el 15,7 por ciento tiene menos de 42 años (solo el 0,4 por ciento de su personal tiene menos de 30 años) (Valencia Plaza, 2017). La propia Generalitat Valenciana afirma

que si no se contratan 4.500 empleados públicos en los próximos tres años se va a colapsar su Administración (ABC Alicante, 2016). Al menos estas tres administraciones (Administración General del Estado, gobiernos autonómicos de País Vasco y Valencia) ven una situación muy comprometida (destacan, también; los casos de Cataluña, Galicia, Navarra y Andalucía).

Fig. 9. Evolución del número de empleados: formas de medir



Fuente SEPA, Registro General de las Administraciones Públicas

Hay algunos indicios, pero sin datos oficiales como en Canarias (Tamaimos 2016) en el que el 60 por ciento de sus empleados superan los 50 años (Sepca, 2016) o datos muy parciales de carácter sectorial (sindicatos que denuncian centros penitenciarios con una media de edad en su personal de 55 años (La Voz de Asturias 2016)

Garrido Falla llegó vislumbrar la relevancia del envejecimiento, que afirma el término *gerontoadministración* (Garrido, 1999). No deja de ser sorprendente que un problema tan grave que sobresalta a todas las administraciones públicas españolas posea un déficit tan espectacular de cualificados y elaborados por las propias instituciones públicas. La hipótesis es que es un problema evidente pero que no preocupa, ni se analiza y, obviamente, no se toman medidas para su resolución más o menos proactiva.

5. Envejecimiento y proceso masivos

Este envejecimiento de las administraciones públicas se explica por dos motivos: a) España, a partir de principios de la década de los ochenta diseñó un modelo de Estado de Bienestar y un modelo de descentralización por la vía de las autonomías. Estos dos procesos incrementaron de forma extraordinaria el peso del sector público (del 23 por ciento del PIB en 1977 hasta el 48 por ciento en 1992 –actualmente está en el 40 por ciento- pasó de 700.000 empleados públicos en 1977 hasta los 3.100.000 actuales). En este contexto las vinculaciones (contrataciones) de los empleados públicos no se realizaron de manera incremental, sino que se concentraron en unos pocos años. El ingente volumen de empleados públicos contratados en los años ochenta ahora supera la barrera de los 50 años. Esta tendencia al envejecimiento no

ha sido aminorada durante los últimos diez años debido a la crisis económica, ya que no hubo apenas tasa de reposición (convocatoria de las plazas de los empleados que se han ido jubilando) en las Administraciones públicas.

Sin embargo, esto no se ataja porque los procesos de selección, precitados quedan tan solo para puntuar tras el ingreso en las bolsas de trabajo (interinos), al no obtener plaza por falta de puntos en la fase de experiencia. Hay que advertir que esto crea "falsas expectativas" en la sociedad. En relación con los procesos masivos, algunos afirman que no generan empleo, "sino que posibilitan las eventuales sustituciones del personal". Estas convocatorias no responden a las verdaderas necesidades que hoy tiene el sector y una advertencia que cae sobre si nuevamente se está dando prioridad a intereses políticos.

No son suficiente tampoco, dado que los problemas de consolidación son agudizados y son perpetuados, se suelen otorgar en las convocatorias de las bolsas muchos puntos a los que hayan aprobado uno o ambos ejercicios de la oposición a cuya bolsa de trabajo pretendan presentarse. Es decir, esto supone una expectativa seria en algunos ámbitos territoriales de trabajar como personal interino, haciendo valer las notas obtenidas en el proceso selectivo de que se trate.

6. El cumplimiento de los acuerdos

Los acuerdos firmados entre Hacienda (Ministerio) y sindicatos para convertir interinos a fijos y elevar la tasa de reposición para las administraciones cumplidoras al 100% – por encima para servicios prioritarios– supondrán, según ciertos estudios, crear más de 500.000 plazas fijas en la Administración en tres años (Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo) En el próximo año (2019) se dará la mayor oferta de empleo público de la democracia. La mayor parte obedece a la estabilización de interinos a fijos –más de 400.000 hasta 2020– mientras que este año se crearán 50.000 nuevas plazas en todas las administraciones, según las estimaciones.

Hay un reconocimiento de envejecimiento de la Administración y una necesidad de jóvenes. Sin embargo, al acotarse el número de empleados públicos no se puede dar una cifra exacta. Hay tres millones de funcionarios. Más allá de las estimaciones, la ausencia de estadísticas fiables se complica aún más cuando los sindicatos tratan de hacer un seguimiento de las ofertas de empleo público acordadas. Otro punto que dificulta el control del cumplimiento es que, en el último acuerdo firmado, se consiente a las administraciones que cumplen déficit, regla de gasto y deuda elevar su oferta de empleo. Además, la descentralización es un problema.

7. Conclusión: atraer talento

Al contrario de lo que señalaba Martín-Retortillo en los ochenta, hay que reconsiderar el indigente juvenilismo de la función pública, en la que sigue primando un exceso de funcionarios con grandes periodos de servicios prestados (Martín-Retortillo 1983:88-89). Una de las necesidades de la Administración pública es rejuvenecer sus plantillas, porque la crisis económica ha producido una baja tasa de reposición y un envejecimiento del cuerpo. "Necesitamos incorporar jóvenes, los mejores", contar con su empuje y sus valores. Es preciso, junto a esto, hacer una reflexión sobre el trasvase de trabajadores entre lo público y lo privado. En ese sentido, es necesario que existan empleados que hayan conocido los dos ámbitos, ya que ello puede contribuir a que "desaparezcan los prejuicios", aunque matizando que también son necesarios "limitaciones y controles". Pero el gran reto relacionado con el envejecimiento es atraer talento joven, no para que baje la edad media, sino para atender a las nuevas necesidades que van a surgir en la Administración.

El *rol* de la Administración pública transcurrirá distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus tipos organizativos convendrán ser mucho más contingentes y, por tanto, maleables a las renovaciones. Pero estamos inmóviles y las Administraciones siguen con sus inercias, con sus usos y sin ninguna expectativa de romper unos elementos cognitivos, institucionales y organizativas pétreas. Si no se realiza ahora mismo un esfuerzo de análisis de prospectiva que impulse un proceso de cambio y de modernización rápida y radical, "la Administración pública podría originar una deslegitimación por su inoperancia para los próximos 50 años" (Remio, 2017). Y ello puede descubrir su irrelevancia en las futuras redes de gobernanza público-privadas. Es desatinado que los empleados del futuro sean seleccionados por pretéritos sistemas memorísticos y no por competencias (Salgado & Moscoso 2008: 16-24) con temarios que van a disminuir su solidez. Es incomprensible que los nuevos empleados públicos entren en un modelo organizativo y de gestión de recursos humanos totalmente obsoleto a nivel de vínculos (¿tiene sentido que la mayoría siga siendo funcionarios?), de una falta clara de definición de competencias, de aptitudes y de actitudes, de una carrera administrativa y unas tablas retributivas desquiciadas y que residen en "una burbuja autista y autárquica respecto al resto del mercado laboral" (Remio 2017) Concurrirán durante la próxima década jóvenes al mercado laboral "muy bien preparados, adecuados a la era digital y con enormes capacidades de aprendizaje". Pero pueden ser reclutados en un contexto de cultura institucional y

organizativa tan anticuado que ampute de raíz todas sus potenciales capacidades y en pocos años los transforme en empleados anticuados, rutinarios y corporativos.

Bibliografía

GARRIDO FALLA F. (1999). "Envejecer en la Función pública y el sector privado" en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*: 253-272

MARTÍN RETORTILLO Y BAQUER S. (1983). *El reto de una administración racionalizada*, Cuadernos Civitas: 88-89.

MARTÍNEZ MATUTE M & PÉREZ J. (2017). "La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década" Boletín económico 4/2017, Baco de España.

MAYNTZ R. (1985). *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza editorial: 30-48.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MFP) (2017). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal, enero

REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL (2016). Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, nº julio 2016.

REMIO MATAS C. (2018). "Una Administración pública obsoleta". El País, 11 de julio

SALGADO VELO J. (2006). EL ingreso en las administraciones públicas: selección por competencias en "Nuevos enfoques de la gestión de RHH en las Administraciones Públicas", 21, 22 y 2 de junio de 2006, Vitoria (Gasteiz) España.

SALGADO VELO J. & MOSCOSO RUIBAL S. (2008). "Selección de personal en la empresa y las administraciones públicas: de la visión tradicional a la visión estratégica" en. *Papeles del psicólogo*, Vol. 29, Nº. 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Empleo, organizaciones y recursos humanos): 16-24.

SÁNCHEZ MORÓN M. (2018). *Las Administraciones españolas*, Editorial Tecnos. Madrid, 2018.