

La necesidad de adaptar la Administración Pública en el marco de los Fondos Next Generation Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo [BOE-A-2023-25758]

El presente real decreto-ley acomete la reforma de diversos aspectos de la Administración Pública española, de su organización, financiación y regulación interna en distintos ámbitos, como son en materia de función pública, en cuestiones relacionadas con la prestación de servicios públicos obligatorios por parte de las entidades locales, en el régimen jurídico del mecenazgo y de las exenciones fiscales previstas, así como medidas destinadas a impulsar una real digitalización y, por tanto, agilización y aumento de la eficacia y eficiencia en el servicio público de justicia.

En particular, desde el punto de vista estricto del derecho administrativo, procede comentar en esta crónica las modificaciones y actualizaciones relativas a la prestación de servicios públicos obligatorios locales y a las incorporaciones en materia de función pública (evaluación del desempeño, fundamentalmente). En concreto, el libro segundo de esta norma se dedica íntegramente a legislar una serie de medidas en materia de función pública¹, las cuales se encuentran organizadas en cuatro títulos fundamentales: planificación estratégica, acceso al empleo público, evaluación del desempeño y figura del directivo público profesional. Estos cuatro ámbitos de actuación representan, en virtud del art. 105.3, los cuatro elementos clave sobre los que se debe asentar una *Administración Pública del siglo XXI*, sin dejar de lado otras cuestiones importantes como son el refuerzo del diálogo social y la negociación colectiva y la colaboración y la lealtad institucionales.

En cuanto a la planificación estratégica, esta se configura como el instrumento de inicio y base en la actuación en materia de recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública; se configura, en última instancia, como la herramienta que permite establecer los criterios necesarios para organizar al personal en función de sus habilidades y competencias técnicas en uno u otro puesto de trabajo, estableciendo también las necesidades de personal que darán pie a la correspondiente oferta

1. *Vid. la disposición adicional décima sobre la aplicación del libro segundo del real decreto-ley al personal docente, estatutario de los servicios de salud y de investigación, para los que se establecen algunas cuestiones diferentes vinculadas al particular régimen jurídico al que se están sometidos y lo mismo para la disposición adicional undécima. Personal funcionario de las ciudades de Ceuta y Melilla y para la disposición adicional duodécima. Reglas específicas aplicables al personal de los entes de derecho público del sector público estatal.*

pública de empleo. También prevén medidas en aras del aprendizaje, la formación y el desarrollo profesional de los empleados públicos, es decir, se trata de un plan de despliegue, organización y desarrollo de los recursos personales en el sector público, en el medio-largo plazo (art. 107).

Seguidamente, se reiteran una serie de previsiones en cuanto a dicha oferta de empleo público (art. 108), donde se señala que al menos se contemplará un porcentaje mínimo del 30 % destinado a promoción interna y un porcentaje mínimo del 10 % destinado a personas con discapacidad, de tal modo que, en este último caso, se alcance al menos el 2 % de los efectivos de la Administración del Estado, integrantes de este colectivo (en relación con el art. 113, relativo a al acceso a empleo público de este colectivo en concreto)². Igualmente, en cuanto a la estructuración de puestos de trabajo del art. 110, se señala que se deberá llevar a cabo un análisis sobre el perfil de competencias que es necesario para cada puesto de trabajo cuando se pretenda llevar a cabo una reestructuración (creación, modificación o supresión) del mismo, de acuerdo con la relación de puestos de trabajo existentes. De la misma manera, reiterándose los principios rectores de acceso al empleo público (igualdad, mérito y capacidad), se señalan otros principios de actuación que deben garantizarse en este sentido, que son: publicidad de las convocatorias y bases; adecuación y correlación entre los contenidos de los procesos selectivos y las funciones a desempeñar; la eficiencia, la accesibilidad y la garantía de la igualdad de oportunidades; la imparcialidad en el proceso, y, como novedad, se señala el fomento de la igualdad de acceso independientemente del estatus socioeconómico del aspirante (art. 112.2.f)).

No obstante, estos principios se aplicarán en todo proceso de selección sin perjuicio de los requisitos relativos a la promoción interna y de todas aquellas medidas de discriminación positiva contempladas en la diferente normativa aplicable (art. 114). En dicho precepto también se establecen las modalidades clásicas de acceso al empleo público (concurso, oposición y concurso-oposición) con las particularidades relativas a cada caso y tipo de prueba en concreto, señalándose igualmente el contenido mínimo, ya conocido, que deben incluir las bases de la convocatoria³, así como los plazos para la toma de posesión del personal funcionario de carrera⁴.

Así mismo, en relación con la evaluación del desempeño y la carrera profesional, como uno de los ámbitos donde se han producido mayores modificaciones en los

2. Se prevé la creación de unidades de inclusión del personal con discapacidad en virtud de la *disposición adicional decimoquinta* de este real decreto-ley.

3. «a) El número de plazas y la oferta de empleo público de su autorización, la clasificación profesional, el cuerpo, escala o categoría. b) Los requisitos de acceso. c) El sistema selectivo aplicable, con indicación del tipo de pruebas concretas, el programa de materias sobre las que versarán y, en su caso, la relación de los méritos, así como los criterios y las normas de valoración. d) La composición del órgano técnico de selección. e) La determinación, en su caso, de las características del curso selectivo o periodo de prácticas. f) El porcentaje de plazas reservadas para la promoción interna y para personas con discapacidad, si procede».

4. Ver a estos efectos la *disposición transitoria cuarta* de este real decreto-ley.

últimos años, se recoge este proceso de evaluación como un mecanismo por el cual anualmente se valorará el desempeño en cuanto a la conducta profesional y al rendimiento de los empleados públicos en relación con los objetivos colectivos e individuales de las diferentes unidades administrativas. Todo ello se llevará a cabo partiendo de las previsiones establecidas en la planificación estratégica correspondiente, evaluando precisamente el alcance de resultados satisfactorios o no. De este modo, algunos de los objetivos concretos de esta evaluación son (art. 116.2): alcance de objetivos estratégicos, impulso del trabajo en equipo, desarrollo profesional y la mejora de la comunicación y de la innovación en los diferentes procedimientos, entre otros. No obstante, es importante señalar que los criterios utilizados para esta evaluación de desempeño serán siempre acordados previamente con el ámbito de la negociación colectiva, no serán impuestos por la Administración Pública correspondiente.

Por otro lado, como principios inspiradores de esta evaluación, el real decreto-ley señala la fiabilidad, la participación, la planificación, la mensurabilidad de objetivos y la mejora continua y la revisión del proceso, y, en cuanto a la conducta profesional, se realizará una evaluación conforme al contenido del código de conducta recogido en el capítulo VI del título III de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y su presunción será positiva salvo informe negativo expreso y motivado. En todo caso, toda evaluación tendrá una serie de efectos en distintos campos como, por ejemplo, en la progresión en la carrera profesional, en las retribuciones complementarias variables (complemento de desempeño recogido en esta norma)⁵, en la propia continuidad en el puesto de trabajo y en la configuración y elaboración de planes de necesidades formativas. Igualmente, una valoración positiva tendrá su impacto, como es lógico, en la progresión profesional horizontal en el ámbito de la Administración Pública (ver art. 122, sobre carrera horizontal, para conocer el proceso de progresión profesional, los tramos que existen, la solicitud que se debe instar en cada caso y los elementos que se tendrán en cuenta a la hora de aprobar o no esa promoción profesional)⁶. En este punto es importante resaltar que las evaluaciones de desempeño realizadas a partir de este modelo no tendrán consecuencias en los dos primeros años siguientes a su implementación (art. 120.2)⁷.

5. *Vid.* disposición transitoria quinta. *Implantación de la Evaluación del Desempeño* y disposición transitoria séptima. *Régimen Transitorio de Retribuciones*.

6. En este sentido es importante señalar el apartado 4 de dicho precepto, que señala «a los efectos del cumplimiento de los periodos mínimos de permanencia en un tramo de carrera, se computará el tiempo que permanezca el personal funcionario en las situaciones de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares, por razón de violencia de género, por razón de violencia terrorista, sin perjuicio de la necesidad de dar cumplimiento a los restantes requisitos exigidos para el ascenso de tramo».

7. Se crea, en virtud del art. 121, la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño, con el objetivo de arbitrar un proceso de coordinación en la implementación de este proceso, cuyas funciones y composición deberán ser determinadas posteriormente por el ministerio que tenga competencias en materia de función pública en su momento.

Igualmente se prevén una serie de preceptos en relación con la régimen jurídico del personal directivo público profesional (arts. 123 y ss.) en los cuales se señalan los requisitos previos de acceso a este tipo de puestos, la duración del nombramiento y las causas de cese, las funciones a desempeñar (asesoramiento, planificación y coordinación de los planes de ejecución de trabajo, evaluar objetivos, gestionar personal y medios materiales...) de acuerdo a una serie de principios como la objetividad, la imparcialidad, la eficacia o la igualdad de trato entre hombres y mujeres, entre otras cuestiones.

En tercer lugar, como hemos mencionado, se produce la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local en el Título Tercero de este real decreto-ley, por la cual se modifica el régimen jurídico de prestación de servicios locales de carácter obligatorio, fundamentalmente en lo que tiene que ver con su coordinación, organización y gestión, en aras de que los municipios sean financieramente sostenibles, como objetivo prioritario. También se abordan algunas modificaciones en lo relativo al acceso a los servicios públicos a través de las tecnologías de la información y a la digitalización de la prestación de estos, y se incide en algunas cuestiones relativas a la inscripción en el padrón municipal de ciudadanos extranjeros y a la necesaria digitalización del mismo⁸.

Así, respecto al primer punto, se modifica el art. 13.2 de la LRBRL, estableciendo que la creación de nuevos municipios solo podrá llevarse a cabo sobre núcleos ya diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que cuenten con los recursos suficientes para ser financieramente sostenibles sin dejar de prestar los servicios públicos a los que estarían obligados conforme a esta normativa, en condiciones de calidad. En segundo lugar, respecto a la inscripción en el padrón municipal (art. 16 LRBRL) se establece que los extranjeros que no tengan autorización de residencia de larga duración y que no sean comunitarios o sean procedentes de Estados integrantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo u otros con los que existe algún convenio específico a estos efectos deberán solicitar la renovación periódica cada dos años. Estos datos del padrón de municipios podrán transferirse sin autorización previa a otras administraciones solo cuando estos sean necesarios a efectos del ejercicio de sus correspondientes competencias y solo en los casos en los que el domicilio sea relevante. Igualmente, en este caso, se modifica el artículo 17 LRBRL, por el cual se reitera que los ayuntamientos deberán gestionar a través de medios informáticos dicho padrón y que aquellos que no dispongan de los medios técnicos y/o económicos adecuados para llevar esta cuestión a término deben encomendar esta tarea a la Diputación Provincial correspondiente o entidad equivalente. En ese sentido, en este mismo precepto se prevé que el INE⁹ se encargará de la resolución de discrepancias en esta materia entre diferentes administraciones públicas y suministrará los datos necesarios

8. También se prevé la obligatoriedad de reflejar la referencia catastral en el mismo, ver *disposición transitoria novena*.

9. Se prevé su transformación en agencia estatal en virtud de la *disposición adicional decimotercera*.

a las administraciones públicas que así lo requieran, siempre en los términos y con las restricciones explicadas anteriormente en cuanto al art. 16 LRBRL.

De igual manera, se restringe más la atribución de competencias a municipios, de tal manera que se añade un apartado 6 del art. 25 LRBRL por el cual, en ese supuesto, se deberá realizar una ponderación concreta de la «capacidad de gestión» de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa.

Añadido a lo anterior, y también como novedad respecto a la organización de la prestación de servicios y gestión de recursos por parte de las entidades locales, se establece, en el art. 28 LRBRL, que se podrán crear instrumentos de gestión colaborativa con el fin de obtener recursos suficientes para ejecutar las competencias municipales de un modo sostenible desde el punto de vista financiero, en concreto en la prestación de calidad de los servicios públicos mínimos obligatorios recogidos en la norma, en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Para ello es necesaria la aprobación por parte de la comunidad autónoma que corresponda, con la conformidad del municipio afectado y de las entidades locales implicadas.

Finalmente, es muy importante la incorporación de un nuevo artículo en la LRBRL, el artículo 17 *quáter*, por el cual se establece que las entidades locales deben adoptar las medidas que consideren con el fin de dar accesibilidad a los servicios públicos a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como en lo que se refiere a su prestación. En ese sentido, se insta a la creación de planes de despliegue de herramientas digitales que faciliten el acceso por la ciudadanía a los servicios públicos municipales. Lógicamente esto tendrá que venir soportado por un portal web del propio Ayuntamiento donde se informe a los vecinos de todas estas cuestiones y de esta manera se consiga finalmente la transformación digital progresiva de los servicios públicos locales. En concreto, en los municipios de menos de 20.000 habitantes se reconoce que deberá existir una adaptación de estas prescripciones, así como de los plazos a estos efectos, de acuerdo con la normativa autonómica de aplicación en cada caso. Igualmente, se prevén algunas prescripciones en materia de autonomía de gestión para el caso del País Vasco y de Cataluña (modificación de la DA segunda de la LRBRL y se crea la disposición adicional decimoséptima de la LRBRL, respectivamente).

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ

Investigadora en Periodo de Orientación Postdoctoral (POP-FPU, Ministerio de Universidades)
en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca