

GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ERA DE LA IA: LA TRANSICIÓN HACIA LA ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE

Victor Almonacid Lamelas

Consultor jurídico y estratégico especializado en transformación digital del sector público

RESUMEN

El presente artículo analiza el impacto de la inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas, con especial atención al ámbito local. La IA no destruye el empleo público, pero sí lo transforma de manera estructural: automatiza las funciones rutinarias y regladas, liberando a los empleados para el ejercicio de tareas de mayor valor añadido que exigen capacidades genuinamente humanas. Este proceso coincide en España con un relevo generacional de magnitud histórica —la jubilación del cincuenta por ciento de los empleados públicos en la próxima década—, lo que convierte la transición en una oportunidad única para rediseñar las organizaciones públicas sobre bases adaptadas a la era de la IA.

El artículo identifica los siete impactos principales de la IA en el empleo público —automatización, mejora en la toma de decisiones, personalización de servicios, teletrabajo, temor a la pérdida de empleo, brecha digital y resistencia al cambio— y propone respuestas concretas para cada uno de ellos. En el plano organizativo, se defiende una reingeniería de funciones que dé lugar a tres tipos de perfiles prioritarios: puestos STEM para la gestión tecnológica y de datos, puestos asistenciales centrados en las capacidades relacionales y humanas, y directivos públicos profesionales con competencias de liderazgo, ética y gestión del cambio. Junto a ello, se aborda la necesaria evolución de los procesos selectivos hacia modelos mixtos que ponderen las habilidades blandas, y se formulan las condiciones de liderazgo imprescindibles para que los proyectos de transformación progresen más allá del discurso.

"No es el más fuerte de las especies el que sobrevive, tampoco es el más inteligente. Es aquel que es más adaptable al cambio." Charles Darwin

1. EL IMPACTO DE LA IA EN EL EMPLEO PÚBLICO

1.1. Una transformación estructural, no una amenaza

La irrupción de la IA en las administraciones públicas no implica, al menos a corto plazo, una reducción del empleo. Los países más avanzados en su implantación muestran que el empleo no disminuye en la fase inicial; al contrario, se genera demanda de nuevos perfiles vinculados a la gobernanza de datos y la gestión tecnológica. El problema del sector público es que, a diferencia del privado, le resulta difícil incrementar plantillas con agilidad, incluso de forma transitoria.

A medio plazo, sin embargo, el impacto será profundo: la IA sustituirá funciones y tareas rutinarias y procedimentales, tanto en la tramitación administrativa como en determinados servicios públicos directos. Este proceso coincide, además, con una coyuntura histórica singular: en la próxima década se jubilará aproximadamente el cincuenta por ciento de los empleados públicos españoles. Lejos

de ser una amenaza adicional, esta coincidencia es una oportunidad excepcional; no convocando los puestos obsoletos y diseñando las nuevas plazas sobre los perfiles que realmente se necesitan, es posible construir una Administración adaptada a la IA con un coste de transición marginal. La planificación es urgente. Ya vamos tarde.

Lo que se transforma no son las personas, sino algunas de sus funciones, ahora reconvertidas a “tareas” automatizables, precisamente las que menos valor aportan: repetitivas, regladas, carentes de exigencia intelectual real. Nadie debería defender la permanencia de funciones clásicas que hoy día una máquina puede hacer mejor, más rápido y sin margen de error. La verdadera apuesta es liberar a los empleados públicos de ese trabajo para que puedan dedicarse a lo que una máquina nunca podrá hacer.

1.2. Siete impactos concretos

Primero.- Automatización al servicio del principio de eficiencia. La automatización no es una novedad conceptual en la Administración: tiene cobertura legal en los artículos 41 y 42 de la Ley 40/2015 (sello electrónico y código seguro de verificación), en las actuaciones proactivas del RDL 6/2023 y en las actuaciones asistidas para la redacción de documentos. A estos títulos habilitantes se suma la automatización de tareas a través de tecnologías como RPA (*Robotic Process Automation*) o *Workflow Automation*, que ejecutan tareas repetitivas —entrada de datos, validación, gestión de notificaciones— sin intervención humana. Casos de uso ya plenamente operativos incluyen: automatización de la firma electrónica, generación automatizada de certificados de empadronamiento, remisión automática de información a la Plataforma de Contratación del Sector Público, al Registro Público de Contratos y a los órganos de control externo.

Segundo.- Mejora en la toma de decisiones. La IA convierte los datos en soporte de la objetividad, uno de los principios constitucionales de la actuación administrativa. Los sistemas inteligentes permiten anticipar situaciones de riesgo —pobreza, conflictividad, saturación de servicios— antes de que se conviertan en hechos consumados. La decisión sigue siendo humana; la IA aporta la base objetiva sobre la que debe adoptarse.

Tercero.- Servicios públicos personalizados. La personalización del servicio, habitual en el sector privado, puede trasladarse al público: atención ciudadana adaptada, itinerarios formativos individualizados, tratamientos sanitarios orientados al paciente concreto. Esto exige que los profesionales públicos trabajen de una forma diferente, orientada al ciudadano, no al expediente.

Cuarto.- Auge del teletrabajo. La mayor implantación tecnológica potencia el trabajo a distancia, regulado en el artículo 47 bis del TREBEP. El modelo más adecuado es el trabajo híbrido (*smart working*), con un catálogo funcional que identifique qué puestos son aptos para la modalidad telemática y cuáles requieren presencia, y con un sistema de evaluación basado en objetivos —no en el control del horario— como contrapartida.

Quinto.- El temor a la pérdida de empleo. Este temor es real y debe gestionarse como tal, independientemente de su fundamento objetivo. La comunicación proactiva, honesta y contextualizada sobre el alcance de los cambios es la principal herramienta de gestión. La extinción de un puesto no equivale a la extinción de la persona: los mecanismos de movilidad y reasignación previstos en el artículo 81 del TREBEP permiten reubicar al empleado en un proceso formativo de reciclaje que lo capacite para las nuevas funciones.

Sexto.- Brecha digital. El riesgo de que la transformación genere desigualdad interna es real si no se garantiza el acceso universal a la formación, los nuevos medios y las herramientas tecnológicas. La dirección tiene la obligación de ser generosa con la información y los planes de capacitación; los empleados, la obligación recíproca de mostrar actitud y desarrollar las aptitudes necesarias.

Séptimo.- Resistencia al cambio. Es la única barrera verdaderamente estructural. La abordamos específicamente en el apartado 4.

2. CAMBIOS ORGANIZATIVOS Y NUEVAS APTITUDES

2.1. La primacía de las habilidades blandas

La definición de administración electrónica formulada por la Comisión Europea hace más de veinte años sigue siendo perfectamente vigente. Es y sigue siendo la implantación de las TIC en las administraciones públicas, *asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal*. Dos de los tres elementos de esa definición son cuestiones de recursos humanos. La IA no modifica esta ecuación, sino que la refuerza, la intensifica.

La inteligencia artificial imita el cerebro humano. Aprende, razona y procesa de forma lógica y eficiente, pero no puede imitarlo todo. En consecuencia, la ventaja comparativa del empleado público no puede residir en hacer lo mismo que hace la IA, sino en aquello que la IA no puede emular. Y aquí es donde aparecen los verbos que caracterizan la inteligencia genuinamente humana: liderar, empatizar, decidir con criterio ético, resolver situaciones inéditas, comunicar, trabajar en equipo, gestionar conflictos. Estas capacidades —habilidades blandas, *soft skills*— no son una moda pedagógica; son el núcleo diferencial irrenunciable del trabajo humano en la Administración del siglo XXI.

Las habilidades blandas relevantes pueden organizarse en tres grupos:

- *Relacionales y emocionales*: empatía, inteligencia emocional, comunicación asertiva, escucha activa, resolución de conflictos, gestión del estrés.
- *Cognitivas avanzadas*: pensamiento crítico, pensamiento estratégico, creatividad, liderazgo, anticipación, atención al detalle.
- *Adaptativas*: flexibilidad, trabajo en equipo, aprendizaje continuo, gestión del tiempo, trabajo por objetivos.

Estas capacidades no son exclusivas de los puestos directivos. Son necesarias en cualquier puesto del servicio público moderno: desde el agente de atención ciudadana hasta el técnico de urbanismo. Desarrollarlas es, a un tiempo, un derecho y una obligación del empleado público.

2.2. Reingeniería de funciones: los nuevos puestos

La Administración debe abordar una triple reingeniería: de procedimientos, de procesos y de funciones. La reingeniería de procedimientos —digitalización y automatización de trámites— es la más avanzada. La de procesos amplía el foco a toda la actividad funcional. La de funciones es la más urgente y la menos abordada: consiste en listar lo que hacen los algoritmos, lo que hacen los seres humanos y lo que ya no hace nadie —y en consecuencia debe eliminarse—. Este trabajo de "cincelado funcional" revelará qué puestos quedan obsoletos, cuáles deben redefinirse y cuáles deben crearse.

Los perfiles resultantes se agrupan en tres grandes categorías:

1. *Puestos STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)*. La Administración necesita con urgencia ingenieros de datos, analistas, programadores de algoritmos e ingenieros de prompts. Son perfiles escasos, muy demandados en el sector privado, y para los que la oferta pública actual no resulta competitiva. Sin un replanteamiento de las condiciones de incorporación —retribución, flexibilidad, desarrollo profesional—, estos perfiles no vendrán.

2. *Puestos asistenciales*. Frente a la automatización, ganan valor los puestos que requieren inteligencias específicamente humanas: atención ciudadana avanzada, servicios sociales, mediación, acompañamiento en situaciones de vulnerabilidad. La IA puede filtrar la atención básica; el empleado público debe ofrecer lo que un chatbot nunca podrá emular, capacidades propias de la inteligencia emocional y del sentido práctico de la vida: comprensión real, empatía, criterio situacional, experiencia...

3. *Puestos directivos profesionales*. Regulados en el artículo 13 del TREBEP, los directivos públicos profesionales son la figura llamada a impulsar el cambio. Su designación debe responder a criterios de mérito, capacidad e idoneidad, y su desempeño debe evaluarse conforme a objetivos. El directivo público del siglo XXI debe ser competente en tecnología, experto en gestión, sólido en ética y capaz de comunicar y coordinar equipos en contextos de alta incertidumbre. No un especialista estrecho, sino un profesional renacentista.

Junto a estas tres categorías, emergen perfiles especializados de reciente aparición. Todos ellos pueden integrarse en alguna de las categorías anteriores, pero conviene identificarlos como necesidades específicas en los instrumentos de ordenación de efectivos.

En efecto, la implantación de la IA en las entidades locales está reconfigurando profundamente el mapa de talento de la Administración en una doble dirección: por un lado, irrumpen perfiles hasta ahora inexistentes en la función pública — CAIO (*Chief Artificial Intelligence Officer* o Director de Inteligencia Artificial), DPA (Delegado de Protección Algorítmica), CDO (*Chief Data Officer* o Director de Datos), científico de datos, ingeniero de prompts, especialista en ética algorítmica—; por otro, los perfiles tradicionales deben redefinirse incorporando competencias en gobernanza de la IA, Derecho digital y supervisión crítica de sistemas algorítmicos. Entre los nuevos perfiles de gobernanza y cumplimiento, el DPO adquiere protagonismo renovado al supervisar cualquier sistema de IA que trate datos personales, mientras que el DPA —figura no tipificada legalmente pero jurídicamente justificada— complementa al ya consolidado DPO asumiendo la gobernanza y auditoría de la actuación administrativa automatizada, la evaluación de impactos algorítmicos y la transparencia exigida por el AI Act, el RGPD y la Ley 15/2022.

En el plano técnico y de datos, perfiles como el CDO, el científico de datos, el ingeniero de machine learning, el programador de algoritmos o el ingeniero de prompts se configuran como figuras esenciales para que la Administración gestione la IA con rigor, aunque siguen siendo escasos en la función pública española. En paralelo, el letrado o técnico jurídico especialista en IA emerge como el puente entre la lógica normativa y la lógica técnica: su valor reside en interpretar el RIA, el RGPD y las leyes 39 y 40/2015 aplicados a cada sistema concreto, revisar pliegos y contratos de IA, elaborar evaluaciones de impacto (EIPD, FRIA) y defender a la entidad local ante impugnaciones de decisiones automatizadas.

La conclusión de fondo es que no se trata de crear todos los perfiles descritos, sino de garantizar que sus funciones estén cubiertas, ya sea mediante especialización interna o asistencia supramunicipal. Los funcionarios habilitados —secretarios, interventores, técnicos jurídicos— siguen siendo insustituibles, pero su valor diferencial ya no reside en la producción masiva de documentos o expedientes, sino en el conocimiento experto, el criterio jurídico y la capacidad de supervisar críticamente los sistemas que les asisten. El verdadero *upskilling* que la IA exige a la función pública no es aprender a programar, sino aprender a gobernar.

La herramienta jurídica para avanzar sin esperar a una reforma integral de la RPT es el artículo 81 del TREBEP, que permite reasignaciones motivadas por necesidades de servicio, así como la potestad de autoorganización de las entidades locales para redefinir funciones en el marco de la negociación colectiva.

3. CAPTACIÓN DE TALENTO: LOS PROCESOS SELECTIVOS

3.1. El problema previo: ¿tenemos organigrama para el talento?

Antes de hablar de oposiciones, hay que reconocer el problema previo: muchas organizaciones no están preparadas para recibir el talento que dicen buscar. Las estructuras verticales, la ausencia de carrera profesional real y la cultura de la mediocridad consentida hacen que el talento, cuando llega, se desperdicie. El trabajo previo es el diseño organizativo. Sin organigrama para encajar el talento, cualquier mejora en los procesos selectivos resulta inocua.

Dicho esto, los procesos selectivos deben evolucionar. No se trata de sustituir la prueba memorística por una prueba de habilidades, sino de combinar ambas, con un peso progresivamente mayor de las pruebas aptitudinales. El modelo mixto es el único con encaje legal actual y el más eficaz para seleccionar los perfiles que la Administración necesita.

3.2. Pruebas para detectar habilidades blandas

Las pruebas para detectar habilidades blandas existen. No son una innovación indemostrada; se aplican en numerosos procesos de selección —privados y públicos— en otros países de nuestro entorno. Desde la resolución de dilemas éticos hasta la participación en dinámicas de grupo, pasando por el análisis de situaciones con información incompleta o la argumentación oral sobre materias controvertidas. Estas pruebas miden liderazgo, pensamiento crítico, inteligencia emocional y capacidad de comunicación. Siempre que se apliquen los mismos criterios a todos los aspirantes, son perfectamente compatibles con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Los puestos directivos y los muy técnicos requieren perfiles con criterio, capacidad de asesoramiento jurídico o técnico y liderazgo institucional. Filtrarlos mediante una prueba de aciertos y errores sobre temas normativos no selecciona ese perfil; o bien directamente lo disuade de presentarse.

4. LIDERAZGO PARA EL CAMBIO

4.1. La resistencia al cambio como único enemigo real

Toda transformación organizativa enfrenta tres grupos informales: impulsores, neutrales y resistentes. La resistencia al cambio no es un defecto moral; es una respuesta natural a la incertidumbre. Gestionarla es la tarea principal del liderazgo. Los obstáculos técnicos —escasa formación, falta de medios, brecha digital— son dificultades. La resistencia es el único enemigo real.

La Administración presenta condiciones estructurales que favorecen la resistencia: verticalidad jerárquica, cultura estanca, burocratización de procesos, ausencia de carrera profesional y de evaluación del desempeño, y escasa implantación del trabajo por objetivos. Cambiar estas condiciones es el requisito previo de cualquier proyecto de transformación. Y la paradoja es que cuanto más efectivo es el cambio, más resistencia genera. Cuando nadie se opone, probablemente el proyecto no está tocando ninguna cuestión estructural.

4.2. Pautas prácticas para el liderazgo del proyecto

El liderazgo de un proyecto de IA en la Administración exige, como mínimo:

- *Conocimiento profundo de la materia*: no solo conceptual, sino práctico. El líder debe haber experimentado con las herramientas que pretende implantar.
- *Construcción de alianzas internas*: identificar a los impulsores, trabajar con los neutrales, gestionar —no ignorar ni enfrentar— a las personas resistentes.
- *Relato compartido*: la implantación de la IA debe explicarse en términos de mejora del servicio público y de liberación del empleado de tareas rutinarias, no en términos de eliminación de puestos.
- *Apoyo político inequívoco*: sin respaldo del equipo de gobierno, el proyecto no arranca. Ese apoyo debe ser explícito, documentado en el plan estratégico y sostenido más allá de la legislatura.
- *Personal directivo profesional*: el artículo 13 del TREBEP regula la figura. Su designación por mérito y capacidad, y su evaluación por objetivos, son las condiciones para que ejerza un liderazgo legítimo y eficaz.

• *Puentes con el mercado y la academia*: la IA evoluciona a un ritmo que ninguna organización pública puede seguir en solitario. La colaboración con el sector privado y la universidad es una necesidad estratégica, no una opción.

El liderazgo no cambia las organizaciones; cambia a las personas llamadas a cambiarlas. Y el resultado de ese proceso, cuando funciona, es la transformación del *funciosaurio* —el empleado burocrático anclado en rutinas obsoletas, resistente por definición— en el *funciosapiens*, un servidor público formado, competente, adaptable y comprometido con el interés general. Esa es la apuesta.

5. CONCLUSIONES

La gestión de recursos humanos es, probablemente, el frente más decisivo —y el más descuidado— de la implantación de la IA en las administraciones públicas. Se puede adquirir tecnología sin cambiar personas. Se puede aprobar una política de IA sin transformar ningún proceso. Pero no se puede construir una Administración inteligente sin redefinir qué hacen sus empleados, cómo se seleccionan y quién lidera el cambio. Todo lo demás es decorado.

La idea principal de la presente reflexión es que la IA no destruye el empleo público, sino que redefine las funciones. El empleado que hace lo que puede hacer una máquina es vulnerable. El que hace lo que la máquina nunca podrá hacer —liderar, empatizar, decidir con ética, resolver lo inédito— es irremplazable. La clave no está en la tecnología, sino en darle a cada tipo de inteligencia su lugar.

A mayor abundamiento, esta idea clave puede desarrollarse a través de seis proposiciones:

1. *La IA no destruye el empleo público, sino que automatiza determinadas tareas*. La distinción es capital. No se trata de prescindir de personas, sino de liberar a las personas de las tareas que no merecen ser humanas. La automatización de lo rutinario no es una amenaza; es una obligación de eficiencia con cobertura constitucional en el artículo 103 CE y legal en el artículo 3 de la LRJSP.

2. *La ventaja comparativa del empleado público es su humanidad*. Empatía, criterio ético, liderazgo, pensamiento crítico, comunicación, capacidad de resolver lo inédito: todo aquello que una máquina no puede hacer define el espacio irrenunciable del trabajo humano en la Administración. Invertir en habilidades blandas no es invertir en formación complementaria; es invertir en la única ventaja que no puede ser replicada algorítmicamente.

3. *El relevo generacional es la oportunidad estructural de la transformación*. La coincidencia de la irrupción de la IA con la jubilación masiva de empleados públicos no es un problema doble; es una sola oportunidad. Las plazas que queden vacantes no deben reponerse de forma automática: deben rediseñarse sobre los perfiles que la Administración del siglo XXI necesita. Hacerlo requiere planificación estratégica de recursos humanos, una tarea que ya debería estar en marcha.

4. *Los procesos selectivos deben evolucionar*. La selección exclusivamente memorística no selecciona los perfiles que la Administración necesita. El modelo mixto —conocimiento jurídico y técnico combinado con pruebas aptitudinales— es el único con encaje legal y el más adecuado para identificar talento real.

5. *Sin liderazgo, no hay transformación*. La resistencia al cambio es la única barrera verdaderamente estructural. Superarla no es tarea de la tecnología ni de la normativa; es tarea de personas con autoridad, conocimiento y voluntad de cambiar las cosas. La figura del directivo público profesional —regulada pero escasamente implantada— es la pieza organizativa clave. Su designación por mérito, su evaluación por objetivos y su compromiso con el interés general son las condiciones de posibilidad de cualquier proyecto de modernización sostenible.

6. *La Administración que no actúa ya está retrasada*. El debate sobre la oportunidad de implantar la IA en el sector público ha concluido. La IA ya está aquí. Las organizaciones que esperen a que todo

esté regulado, consensuado y sin riesgo llegarán tarde a una transformación que las habrá dejado atrás. La prudencia en la implementación es necesaria; la inacción, un lujo que el servicio público no puede permitirse.

La pregunta ya no es si la Administración debe adaptarse a la IA. La pregunta es si sus empleados, sus directivos y sus estructuras están dispuestos a hacerlo dese su propio liderazgo antes de que la IA *los adapte a ella*.