



Policy Paper

Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Notas sobre el Proyecto de Ley de Función Pública

ANGEL DE LA FUENTE (Coordinador)

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

LUIS GONZÁLEZ-CALBET

ALFONSO NOVALES

JORGE ONRUBIA

ÁLVARO SANMARTÍN

Fedea Policy Paper 2023/02

Mayo de 2023

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Notas sobre el Proyecto de Ley de Función Pública

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC, funcionario en excedencia), coordinador

Miguel Ángel García Díaz (URJC y FEDEA)

Luis González-Calbet (economista y exfuncionario)

Alfonso Novales (UCM, exfuncionario)

Jorge Onrubia (UCM y FEDEA, funcionario)

Álvaro Sanmartín (Amchor, funcionario en excedencia)

Mayo de 2023

Resumen

En este trabajo se repasan brevemente las grandes líneas de la normativa de función pública actualmente en vigor y las modificaciones que en la misma introduce el proyecto de ley sobre la materia que está siendo tramitado en el Congreso, aportándose también algunas propuestas sobre cómo mejorar tales modificaciones y asegurar su efectiva implementación.

Los autores destacan la necesidad de aumentar el nivel de exigencia en la selección de los directivos públicos, de reforzar su independencia y de dotarles de mejores herramientas de gestión, aumentando su capacidad de premiar el buen desempeño del personal y penalizar su falta de rendimiento, así como de asignar los recursos humanos y materiales a su cargo de la mejor forma posible. Con este fin, sería importante dar a las unidades administrativas un cierto grado de control sobre sus propias relaciones de puestos de trabajo, permitiéndoles modificarlas siempre que esto no incremente su coste laboral total, sentar con claridad el principio de que un desempeño insatisfactorio puede terminar comportando la pérdida del puesto de trabajo y limitar las atribuciones de las organizaciones sindicales a su ámbito propio de actuación. Para maximizar la probabilidad de que las reformas recogidas en el texto terminen implementándose de una forma efectiva, sería necesario asignar responsabilidades concretas sobre su despliegue a órganos directivos con el poder suficiente.

1. Introducción

En diciembre de 2022 el Consejo de Ministros aprobó en primera vuelta el Anteproyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado (APL en lo que sigue). En marzo de 2023 fue aprobado y remitido a las Cortes el correspondiente Proyecto de ley (PL). El objetivo declarado del texto, incluido entre los compromisos de reforma del Plan de Recuperación, es el de mejorar la gestión de los recursos humanos en la Administración Central, lo que incluye entre otras cosas el reforzamiento de la capacidad de atraer y retener el talento necesario, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías, y la regulación de los procedimientos de evaluación del rendimiento de los empleados públicos (CE 2021, sección C11, pp.106-7).

La promulgación de una ley de función pública estatal (y de sus homólogas autonómicas) estaba ya prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público (EB, en lo que sigue), cuyo texto refundido fue aprobado en 2015, con el fin de regular algunas materias para las que el propio Estatuto sólo establecía principios básicos o indicaciones generales. Entre ellas están la carrera profesional de los funcionarios, la evaluación de su desempeño y el régimen de los directivos públicos profesionales – tres cuestiones de la máxima importancia de cara a mejorar la eficacia y eficiencia de nuestra administración pública para que pueda afrontar satisfactoriamente los importantes retos a los que se enfrenta.

Como indicábamos en un reciente informe del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 publicado por FEDEA (Novales et al, 2022), algunas de las prioridades de cara a la necesaria reforma de las administraciones públicas españolas tienen que ver con la gestión de sus recursos humanos. El informe destaca el elevado grado de envejecimiento del personal de estas administraciones, que previsiblemente perderán por jubilación casi un tercio de sus efectivos en la próxima década, y argumenta que es imprescindible elaborar un plan estratégico de renovación de recursos humanos que deberá tener entre sus objetivos el de remediar los acusados déficits actuales en capacidades técnicas, digitales y de gestión. Para atraer el talento necesario, concluyen los autores, es imprescindible revisar la estructura salarial y de puestos de trabajo del sector público con el fin de ofrecer una carrera profesional más atractiva y competitiva con el sector privado. En su opinión, es también urgente profesionalizar las tareas de los directivos públicos y dotarles de las herramientas imprescindibles para una gestión efectiva del personal a su cargo, incluyendo la capacidad de penalizar el bajo rendimiento, premiar el buen desempeño y flexibilizar el uso de los recursos humanos para poder adecuar su despliegue a las necesidades de la Administración en cada momento, facilitando los trasvases temporales o permanentes de personal entre distintos servicios o centros de trabajo.

El texto del APL contenía algunos avances importantes en línea con lo que reclamábamos hace unos meses y ha sido, por tanto, muy bienvenido. Algunos de esos avances, sin embargo, se han limado en el PL, en el que también se han introducido algunas disposiciones muy preocupantes que obligan a pactar previamente con los sindicatos numerosos planes y decisiones que deberían ser competencia exclusiva de los representantes elegidos de los ciudadanos y de los gestores públicos, amenazando así con aumentar las rigideces de la Administración y reducir su ya limitada eficacia. En buena medida, estamos ante un texto que busca “proteger” a los empleados públicos más que a los ciudadanos a los que estos supuestamente sirven. Se olvida así que el papel de la Administración ha de ser fundamentalmente instrumental y se anteponen los intereses de sus empleados a la búsqueda de un funcionamiento eficaz que asegure la cobertura de las necesidades que justifican su existencia, así como al mandato constitucional que requiere una gestión eficiente del gasto

público. Mientras no se invierta esta relación, será muy difícil avanzar hacia una administración eficaz.

Y ciertamente, el texto del Proyecto no contiene avances significativos en esta dirección. Pese a recoger en su preámbulo un diagnóstico correcto de los problemas del sistema actual, entre los que destaca “la escasa flexibilidad en la gestión interna ... que imposibilita ofrecer respuestas adaptables a las circunstancias cambiantes de la Administración”, así como ambiciosos objetivos en materia de mejora de la cualificación y eficacia de los servidores públicos y la confianza de los ciudadanos en los mismos, en su parte dispositiva no se incluyen medidas concretas que hagan presagiar cambios de calado para superar las limitaciones citadas o alcanzar los objetivos indicados. Por otra parte, la ley se ha tramitado sin necesidad por el procedimiento de urgencia, con el consiguiente recorte de plazos de consulta, y su deficiente memoria técnica apunta hacia un insuficiente esfuerzo de reflexión, consulta y análisis comparado para incorporar las mejores experiencias de otros países.

2. La normativa actual sobre función pública

Antes de entrar en las aportaciones del nuevo texto, conviene repasar rápidamente algunos aspectos de la normativa de función pública actualmente en vigor. Las disposiciones más importantes de cara a lo que aquí interesa se resumen en el Recuadro 1.

El núcleo central del personal de las administraciones públicas son funcionarios de carrera que acceden a un puesto de trabajo y promocionan a empleos superiores a través de un sistema formal y garantista de selección y gozan de inamovilidad para garantizar su independencia e imparcialidad frente a posibles presiones políticas. Las peculiaridades de este régimen estatutario regulado por el Derecho Administrativo se extienden, en parte, a los contratados laborales a través de convenios colectivos negociados con los principales sindicatos con presencia en las administraciones públicas. La estructura de la administración se plasma en exhaustivas relaciones de puestos de trabajo (RPTs), una para cada unidad o centro directivo, en las que se recogen las exigencias establecidas para cada puesto (cuerpo de pertenencia o categoría laboral, en su caso, conocimientos específicos, etc.) y su retribución, tanto general (retribuciones básicas y complemento de destino asociado al nivel fijado para la plaza) como particular del puesto (complemento específico). Estas relaciones no son sencillas de cambiar y tienden a generar rigideces y disfunciones en la gestión de personal.

El sistema contiene, en principio, herramientas y mecanismos de planificación y gestión que pueden ayudar a adaptar las plantillas a las necesidades de la Administración y a establecer incentivos para el buen desempeño o penalizaciones por el malo. Entre ellos están los complementos retributivos, las posibilidades de movilidad y promoción, las sanciones disciplinarias, la evaluación del desempeño y la figura de los directivos públicos profesionales. Sin embargo, no todos estos mecanismos están operativos en la actualidad y los disponibles no funcionan tan bien como sería deseable. En buena medida, el objetivo original del APL era el de remediar estos problemas, poniendo en marcha algunos de estos mecanismos o afinando su diseño y funcionamiento. En el resto del trabajo veremos qué se ha hecho en particular, tanto en el APL como en el PL, nos preguntaremos si es suficiente y avanzaremos algunas sugerencias para tratar de mejorar el texto, destacando que lo más importante no es la letra de la ley sino su aplicación en la práctica, que depende en buena medida de un sustrato cultural que resulta muy difícil de modificar a corto plazo.

Recuadro 1: Algunos aspectos de la normativa actual (anterior al APL y PL) sobre función pública

- **Tipos de empleados públicos** (arts. 8-12 y 75-76 del EB)

Los empleados de la Administración Central (Estado, Seguridad Social, Organismos Autónomos, Entidades Públicas y Agencias estatales...) pueden ser funcionarios de carrera (o transitoriamente interinos), personal laboral y personal eventual.

- **Funcionarios de carrera:** personal vinculado a la administración en virtud de un nombramiento legal por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo de carácter permanente para el desempeño de servicios profesionales. Se reservan a los funcionarios las funciones que conllevan el ejercicio de la autoridad u otras potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales del Estado. (art. 9 EB) Los funcionarios se integran en cuerpos y escalas de acuerdo con sus competencias y conocimientos acreditados y estos, a su vez, se clasifican en grupos de clasificación profesional de acuerdo con la titulación mínima exigida en cada caso (arts. 75 y 76 EB).

- **Personal laboral:** vinculados a la administración mediante un contrato ordinario de trabajo (art. 11 EB)

- **Personal eventual:** de carácter no permanente, realiza funciones de confianza o asesoramiento especial a ciertas autoridades (delegados del Gobierno, secretarios de estado, ministros y el Presidente del Gobierno). Su nombramiento y cese son discrecionales, debiendo cesar en cualquier caso cuando lo hace la autoridad para la que trabajan (art. 12 EB)

- Los arts. 4-10 del PL recogen estas disposiciones, las desarrollan en alguna medida e introducen algunas novedades significativas.

- **Acceso al empleo público** (arts. 55-62 EB).

- La selección del personal público ha de hacerse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, mediante convocatorias publicitadas y abiertas para pruebas con contenidos adecuados a las funciones a desarrollar que serán evaluadas por órganos de selección imparciales y profesionales. Los sistemas de selección serán la *oposición* (prueba de conocimientos y competencias), el *concurso-oposición* y, excepcionalmente el *concurso* (valoración de méritos de acuerdo con un baremo preestablecido). Los procesos de selección podrán incluir un período formativo o de prácticas evaluable.

- Se recoge en los arts. 36-46 del PL con pocos cambios significativos.

- **Inamovilidad de los funcionarios** (art. 14 EB)

- Entre los derechos de los funcionarios de carrera está su *inamovilidad*. Se reitera en el art. 86 del PL. Esto quiere decir que éstos sólo podrán ser privados de su condición tras la imposición de la sanción de separación del servicio por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o de la pena de inhabilitación para cargo público tras un delito, o a raíz de la pérdida de la nacionalidad (art. 63 EB).

- **La relación de puestos de trabajo (RPT)**

- Cada unidad administrativa y órgano directivo de la Administración cuenta con un listado de todos los puestos de trabajo adscritos a la misma, ordenado por grupos, cuerpos y escalas y áreas funcionales. En esta relación se indican también el procedimiento de provisión de cada puesto, las competencias y formación requeridas y otros requisitos exigidos para su desempeño, así como la retribución complementaria del mismo. (art. 74 EB y art. 15 LMRFP)

- La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo. La aprobación de estas relaciones corresponde de forma conjunta a los ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, excepto por la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno. (art. 15 LMRFP).

- Se recoge sin cambios significativos en los arts. 11-13 del PL, excepto en que éste no dice nada sobre quien aprueba o fija las RPTs.

Recuadro 1: continuación

- **Movilidad del personal funcionario** (art. 81 EB)

Por necesidades de servicio o funcionales, las Administraciones Públicas podrán trasladar a sus funcionarios a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones y condiciones esenciales de trabajo.

- Se endurecen las exigencias para los traslados en el PL (art. 63).

- **Formación de los empleados públicos** (arts. 14.g y 54.8 EB)

- Entre los derechos y deberes de los empleados públicos están el acceso a la formación continua y la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.

- Esto se recoge y amplía en el PL (arts. 86g y 107-12) sin añadirle demasiada concreción.

- **Planificación de los recursos humanos** (arts. 69-71 EB)

- Las administraciones públicas podrán aprobar planes para la ordenación de sus recursos humanos. Estos planes partirán de un análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto en términos del número de efectivos como de sus competencias y perfiles, y podrán incluir medidas para adecuar las unas a las otras mediante modificaciones de la estructura de puestos de trabajo, medidas de movilidad, promoción interna y formación, así como mediante la contratación de nuevo personal a través de las ofertas anuales de empleo público.

- El PL integra y extiende estas disposiciones en los arts. 22-28 (con algunos cambios con respecto al APL).

- **Personal directivo público profesional.** (art. 13 EB)

- La Administración Central y las de las CCAA podrán establecer un régimen jurídico específico para el personal que en ellas desarrolla actividades directivas profesionales. Su nombramiento atenderá a criterios de mérito, capacidad e idoneidad y se realizará por procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia. Su desempeño estará sujeto a evaluación. Si se trata de personal laboral, su contrato será de alta dirección.

- El PL recoge la figura del personal directivo público y amplía su regulación en los arts. 14-21.

- **Carrera profesional** (arts. 16-19 EB y art. 70 RGIP)

- El personal público tendrá oportunidades de ascenso y progresión profesional en función de su desempeño, experiencia y cualificaciones.

- La carrera profesional se regulará en las correspondientes leyes de función pública (estatal y autonómicas). En el caso de los funcionarios, la carrera profesional podrá ser *vertical* u *horizontal*. La carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo o la promoción a cuerpos o escalas superiores a través de la participación en las correspondientes convocatorias. La carrera horizontal consistirá en la progresión a un tramo superior de carrera como resultado de un proceso de evaluación sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

- Los funcionarios tienen asignado un *grado personal*, que podrá mejorarse a lo largo de su carrera. Su grado inicial es el que corresponda al nivel del puesto de trabajo al que acceden en primer lugar y se puede mejorar con el desempeño de puestos de trabajo de nivel superior a los que el funcionario vaya accediendo. Los funcionarios tendrán garantizado un puesto de trabajo de un nivel acorde con su grado personal y un complemento de destino ligado al mismo. En la actualidad, se exigen dos años de desempeño continuado de puestos de un determinado nivel para consolidar éste, o de tres años con interrupciones, y los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles. (art. 70 RGIP)

- Se recoge y desarrolla en los arts. 90-95 del PL.

- **Retribuciones complementarias** (art. 24 EB y art. 23 LMRFP)

- Las retribuciones complementarias de los funcionarios tendrán en cuenta la progresión alcanzada en su carrera profesional, las características del puesto de trabajo desempeñado, incluyendo su nivel de responsabilidad y dificultad técnica, el esfuerzo realizado y el rendimiento alcanzado en su trabajo y los servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada habitual de trabajo.

Recuadro 1: continuación

- Las retribuciones complementarias de los funcionarios de carrera incluyen el *complemento de destino* (que remunera el grado de responsabilidad), el *complemento específico* (de acuerdo con las condiciones específicas de cada puesto, como su dificultad técnica), el complemento de *productividad* (destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo) y las *gratificaciones por servicios extraordinarios* fuera de la jornada normal de trabajo. (art 23.3 LMRFP)

- Se recoge y modifica parcialmente en el art. 99 del PL.

• Evaluación del desempeño (art. 20 EB)

- Las administraciones públicas establecerán sistemas de evaluación que permitan valorar el desempeño profesional y medir el rendimiento de los empleados públicos de forma objetiva y transparente. Los resultados de tales evaluaciones tendrán efectos sobre la carrera profesional, las retribuciones complementarias y la continuidad en los puestos de trabajo obtenidos por concurso.

- Se recoge y desarrolla en los arts. 81-85 del PL (con cambios con respecto al APL).

• Régimen disciplinario del personal público (arts. 93-98 EB)

- Entre las faltas muy graves (art. 95) está el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o de las funciones encomendadas y la desobediencia abierta y reiterada a las órdenes o instrucciones de sus superiores (salvo que estas constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico). Las faltas graves se fijarán por ley estatal o autonómica.

- Las sanciones a los funcionarios podrán incluir la separación del servicio, la suspensión de funciones y retribuciones, el traslado forzoso y el demérito, que comportará penalizaciones a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria. Para el personal laboral, se prevé el despido disciplinario por faltas muy graves y la suspensión de empleo y sueldo. (art. 96)

- Solo se podrán imponer sanciones disciplinarias a funcionarios por faltas graves o muy graves a través del procedimiento disciplinario formal establecido reglamentariamente, que ha de respetar ciertas garantías incluyendo su carácter contradictorio y el respeto a la presunción de inocencia. (art. 98).

- Se recoge y desarrolla en los arts. 128-40 del PL.

- *Notas:* EB = Estatuto Básico del Empleado Público (BOE, 2023); RGIP = Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado (BOE, 2006); LMRFP = Ley de medidas para la reforma de la Función Pública (BOE, 2015).

3. ¿Qué cambia con el nuevo texto y qué más habría que cambiar?

El Recuadro 2 resume las principales novedades que el PL introduce con respecto a la normativa preexistente y, en su caso, al APL previo. El texto refuerza los requisitos de idoneidad para el personal eventual, que deberán contar con las mismas competencias y titulación que se exigen a los funcionarios del grupo con el que los eventuales se asimilen a efectos retributivos. También se modifica en alguna medida la estructura existente de grupos, cuerpos y escalas de funcionarios, creando por ejemplo un nuevo grupo B para el que se exigirá el grado superior de Formación Profesional y un nuevo cuerpo técnico de informática, y se autoriza al Gobierno para llevar a cabo una reestructuración más profunda del sistema de grupos, cuerpos y escalas en el plazo de seis meses. Curiosamente, se aprovecha ya para eliminar cuatro cuerpos o escalas, lo que pone en duda la voluntad real de llevar a cabo esa reforma más profunda, muy necesaria dada la abundancia de cuerpos excesivamente especializados cuya existencia se hace difícil de justificar.

El proyecto de ley dedica bastante más espacio que el EB a la planificación en materia de recursos humanos y parece otorgar una mayor importancia a esta actividad, que habrá de tener carácter “estratégico” y un horizonte plurianual. El PL exige la elaboración (sin concretar su periodicidad) de planes de recursos humanos para los distintos departamentos ministeriales y organismos autónomos de la Administración Central, que deberán adecuarse a las directrices generales establecidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, y fija algunas orientaciones sobre su contenido mínimo y objetivos. Una novedad interesante es que se introduce la posibilidad de crear unidades administrativas de carácter temporal para atender a proyectos específicos o necesidades transitorias.

En este ámbito, lo importante no son tanto los detalles de la ley como la voluntad de tomarse en serio la planificación y la calidad del producto de esta actividad.¹ En cualquier caso, entre las cuestiones a considerar que no se mencionan en el texto estaría la necesidad de adaptar la estructura retributiva del sector público para facilitar la atracción de talento, especialmente en el caso de competencias muy demandadas en el sector privado, incluyendo la capacidad de gestión. A estos efectos, sería muy útil hacer un *benchmarking* del abanico salarial del sector privado frente al público que luego podría orientar una revisión de este último. Previsiblemente, el ejercicio confirmará la percepción existente de que los salarios del sector público resultan atractivos en el caso de los puestos que exigen una menor cualificación y que a medida que se exige mayor experiencia y cualificación va sucediendo lo contrario. Ello apunta a la necesidad de ampliar el recorrido de los salarios y de aumentar el número de escalones para desarrollar una carrera administrativa más gradual, progresiva y con incentivos económicos que retribuyan el buen desempeño de la función pública.

Recuadro 2: Principales novedades del PL de función pública

- **Tipos de empleados públicos** (arts. 4 a 10).

- Se precisan las funciones reservadas a los funcionarios. Estas incluyen el ejercicio de la autoridad, la instrucción de procedimientos administrativos, la recaudación de los recursos públicos y la administración de los registros y la fe pública, además de cualquier otra que se establezca normativamente (art 5 PL).

- Se amplía ligeramente la regulación general sobre *cuerpos y escalas de personal funcionario* y su creación (art. 9 PL vs art. 75 EB). Se crea un nuevo grupo B para el que se exigirá estar en posesión del título de técnico de grado superior de formación profesional (art. 10 PL).

- **Racionalización de los cuerpos y escalas de la Administración del Estado:** se crean y suprimen ciertos cuerpos (p. ej. el cuerpo técnico informático) y se autoriza al Gobierno a racionalizar y reordenar el sistema, para lo que tendrá un plazo de 6 meses. (DA7)

- Se establecen ciertos requisitos de idoneidad para el personal eventual. Deberán contar con las competencias adecuadas para el puesto y con la misma titulación que se exige a los funcionarios a cuyo grupo o subgrupo se asimile a efectos retributivos (art. 8.3 PL).

- **Acceso al empleo público** (36-46 del PL). Las pruebas de los procesos de selección se llevarán a cabo “de forma territorializada” (art. 41.2 PL)

- **Planificación de los recursos humanos** (arts. 22-28 PL)

¹ Lo que por el momento resulta difícil de valorar. En la web de la Secretaría de Estado de Función Pública, <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica.html> no parece haber ningún documento de esta índole disponible.

Recuadro 2: continuación

- Se amplía y concreta en alguna medida lo dispuesto en el EB sobre esta materia, apostando más explícitamente por formalizar la planificación y darle un horizonte plurianual.
 - La Secretaría de Estado de Función Pública (SEFP) podrá elaborar planes de recursos humanos de ámbito general y establecerá directrices comunes en cuyo marco se elaborarán planes específicos para cada ministerio u organismo autónomo. También podrán aprobarse planes de reestructuración para uno o varios departamentos, organismos o áreas funcionales, que habrán de ser validados por la SEFP (arts. 22-28 APL).
 - A diferencia del APL, en el PL se establece que todos estos planes han de ser objeto de negociación colectiva previa (arts. 23.5, 25.1 y 26.1 PL).
 - Podrán crearse unidades flexibles de carácter temporal para atender a proyectos específicos o necesidades sobrevenidas (art. 27 APL)
 - **Movilidad** (art. 63.2 PL). Se dificulta el traslado del personal público por necesidades de servicio. Se exige “extraordinaria y urgente necesidad” y la negociación previa con las organizaciones sindicales.
 - **Formación de los empleados públicos** (arts. 107-112 PL)
 - La Administración puede establecer la obligatoriedad de participar en las actividades formativas que considere necesarias. (arts. 88.2 y 108 PL)
 - **Personal directivo público profesional.** (arts. 14-21 PL) Se desarrolla la figura prevista en el EB.
 - Tendrán esta consideración los que desempeñen funciones directivas, caracterizadas por una especial responsabilidad y exigencia de competencia técnica, para el desarrollo de políticas y programas públicos. En particular, se considerarán como tales los subdirectores generales y los puestos que se asimilen expresamente a ellos. En el ámbito de la Administración del Estado se establecerá un repertorio de puestos directivos, indicando en cada caso el perfil requerido, incluyendo las competencias y cualificaciones profesionales exigidas. (arts. 14-16).
 - Los directivos públicos profesionales deberán ser funcionarios de carrera del subgrupo A1 (art. 17 PL), excepto en el sector público institucional (organismos públicos, entidades empresariales, agencias públicas y autoridades administrativas independientes), donde podrán ser personal laboral (arts. 14.5 y 16.1 PL).
 - Se nombrarán por libre designación con criterios de idoneidad, competencia profesional y experiencia y estarán sujetos a evaluación, cuyos resultados determinarán su continuidad en el puesto y su progresión en la carrera directiva, así como la parte variable de su retribución. Las plazas deberán ser objeto de convocatoria pública, garantizándose la publicidad y la libre concurrencia. El nombramiento será por un plazo máximo de 5 años, que podrá ser renovable. El cese corresponderá al mismo órgano competente para el nombramiento y podrá deberse, entre otras causas, a una evaluación negativa de desempeño o a la pérdida de confianza (aunque sólo “de forma excepcional”). Su retribución estará ligada al cumplimiento de objetivos (arts. 18-21 PL).
 - **Carrera profesional** (arts. 90-95 PL)
 - Se recoge y desarrolla en alguna medida lo dispuesto en el EB sobre esta materia.
 - En relación con la carrera horizontal se establecen cuatro tramos para cada grupo o subgrupo de personal funcionario. Los ascensos de tramo exigirán un período mínimo de servicio y se producirán, previa solicitud del interesado, a través de la aplicación de un sistema objetivo de acreditación de méritos que tendrá en cuenta, entre otros factores, el resultado de las evaluaciones de desempeño y la formación realizada. Se realizará una convocatoria anual para solicitar tales ascensos. (art. 93 PL)
 - La carrera profesional del personal laboral se regulará en los correspondientes convenios colectivos (art. 90.4)
-

Recuadro 2: continuación

- **Retribuciones complementarias** (art. 99 PL)

- Desaparece el complemento de productividad, substituyéndose por dos nuevos complementos: el *complemento de carrera*, que retribuye la progresión alcanzada en el sistema de carrera profesional, y el *complemento de desempeño*, que remunera el rendimiento alcanzado de acuerdo con la evaluación anual.

- **Evaluación del desempeño** (arts. 81-85 PL)

- Se recoge y desarrolla lo dispuesto en el EB sobre esta materia.
- Anualmente se valorará el desempeño profesional y se medirá el rendimiento de los empleados públicos en base al cumplimiento de objetivos de carácter individual y colectivo. La evaluación tendrá carácter obligatorio para todo el personal en servicio activo. El procedimiento se regulará reglamentariamente. (art. 81-3 PL)
- A diferencia del APL, en el PL se exige que los criterios y mecanismos de evaluación sean objeto de negociación colectiva. (Art. 81.3 PL)
- Los resultados de la evaluación tendrán efectos sobre la remuneración del empleado a través del complemento de desempeño, sobre su progresión en la carrera profesional y sobre su continuidad en el puesto de trabajo. (PL, art. 84)
- El APL establecía que la obtención continuada de resultados negativos daría lugar a la pérdida de los puestos obtenidos por concurso (art. 84.3 APL). Esta disposición desaparece en el PL, pero se mantiene la posibilidad de remoción de los puestos obtenidos por concurso por falta de capacidad para su desempeño, manifestada por un cumplimiento inadecuado de las tareas atribuidas o un insuficiente rendimiento que no puedan remediarse con acciones formativas. (PL, art. 57.1). También en este artículo se elimina la referencia explícita al resultado de la evaluación de desempeño que había en el art. 57.1 del APL, pero se mantiene como causa de remoción un insuficiente rendimiento, si bien no se dice como se determinará este si no es mediante la evaluación.
- En cualquier caso, sin embargo, el funcionario removido de su cargo tendrá derecho a que se le asigne un puesto de trabajo acorde con el grado personal que tenga consolidado y en el mismo municipio. (arts. 57 y 88.5)

- **Régimen disciplinario del personal público** (arts. 128-40 PL)

- Se recoge y desarrolla lo dispuesto en el EB sobre esta materia.
 - Entre las faltas graves están la falta de obediencia debida a las órdenes o instrucciones de los superiores y la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios, así como el incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo por encima de un determinado umbral de tiempo perdido. (art. 133 PL)
 - Las sanciones a los funcionarios por falta muy grave incluyen la separación del servicio, la suspensión de funciones y retribuciones por entre dos y seis años, el traslado forzoso con cambio de localidad de residencia y la pérdida de dos tramos de carrera horizontal o del derecho a participar en procedimientos de promoción interna por entre dos y cuatro años. Por falta grave se contempla la suspensión de funciones y retribuciones por entre un mes y dos años, el traslado forzoso sin cambio de localidad de residencia, la pérdida de un tramo de carrera y la imposibilidad de promoción durante hasta dos años. (art. 135 PL)
-

Por lo demás, las principales novedades del texto tienen que ver con las evaluaciones anuales de desempeño, la carrera profesional horizontal y la figura del directivo público. En los tres temas, se avanza hacia la puesta en marcha de estas figuras, aunque para ello serán necesarios todavía algunos desarrollos reglamentarios. En determinados casos, además, se establece un período transitorio antes de que las innovaciones comiencen a surtir efectos prácticos. Así, por ejemplo, el art. 85.2 del PL establece que los dos primeros años tras su puesta en marcha y

validación, las evaluaciones anuales no tendrán consecuencias (en el PL se suprime el adjetivo “económicas” que aparecía en el mismo artículo del APL). En conjunto, se detecta un cierto exceso de cautela a la hora de impulsar la implementación de las reformas, lo que plantea algunas dudas sobre el compromiso existente con las mismas.

La figura del directivo público puede ser, a nuestro juicio, una herramienta muy útil para ayudar a profesionalizar la alta administración del Estado al menos en dos sentidos: reduciendo el conjunto de puestos que se cubren discrecionalmente con criterios políticos y facilitando que las funciones directivas públicas se ejerzan por personas con capacidad de gestión y con criterios “empresariales” de efectividad y eficiencia. Ambas cosas deberían contribuir, a su vez, a dar una cierta continuidad a los trabajos y prioridades de los distintos departamentos y organismos ante los cambios de Gobierno.

Vista desde esta perspectiva, no parece que la regulación contenida en el PL sea óptima. Puesto que lo esencial para ocupar un puesto directivo tendría que ser la capacidad de gestión, convendría reforzar los requisitos en este sentido, especialmente en el caso de los funcionarios dado que los conocimientos técnicos que permiten superar una oposición u ocupar puestos en una determinada función no necesariamente conllevan habilidades directivas. Con este fin, sería necesario establecer procedimientos de nombramiento, posiblemente distintos de la libre designación, que permitan la libre concurrencia de candidatos e incorporen criterios objetivables de selección en base a la experiencia y cualificación necesarias para el puesto. Un mayor nivel de exigencia en la designación debería ir acompañado de una retribución adecuada para atraer personal cualificado y de condiciones tasadas de cese que proporcionen a los directivos públicos estabilidad y una cierta independencia en el ejercicio de sus tareas frente a posibles presiones políticas. Convendría, por tanto, restringir muy severamente las posibilidades de cese por “pérdida de confianza” que se recogen en el PL, dado el elevado componente de discrecionalidad que esto comporta.

Por otra parte, no está claro que convenga identificar rígidamente a los directivos públicos de la AGE con los subdirectores generales. Hay subdirecciones muy diversas: algunas tienen un carácter más técnico, puramente administrativo o de asesoría, mientras que en otras se hace una labor importante de gestión económica, de personal o de medios tecnológicos en la que un enfoque más “empresarial” podría ser muy beneficioso. Y puede haber también puestos de rango administrativo inferior a una subdirección en los que se ejerzan tareas importantes de gestión. Aunque en esto hay ciertas diferencias de opinión entre los autores, cabe argumentar que no es necesario que todos los puestos de subdirector general hayan de tener carácter de directivo profesional, o que todos los directivos profesionales hayan de ocupar una subdirección general.

Una cuestión que se solapa con la anterior es si conviene exigir, como hace el PL, que los directivos públicos de la AGE sean funcionarios, o si por el contrario cabría utilizar esta figura para facilitar la incorporación a la administración pública de talento procedente del sector privado. En la actualidad, tanto los subdirectores generales como los secretarios generales técnicos y los subsecretarios han de ser necesariamente funcionarios de carrera del subgrupo A1, lo que sólo permite la entrada de no funcionarios en puestos superiores de la AGE en calidad de ministros, secretarios de estado, secretarios generales o (mediante excepción razonada) directores generales. Compartimos la impresión de que esta exigencia seguramente resulta razonable, entre otras cosas porque contribuye a profesionalizar la Administración y a darle una cierta estabilidad ante cambios de Gobierno, pero es cierto que no deja demasiado

espacio para la incorporación de talento privado en la cúpula de la AGE. Aunque tampoco en esto existe acuerdo unánime entre los autores, buena parte de nosotros consideramos que convendría ampliar tal espacio sin relajar esta restricción mediante el “desacoplamiento” entre subdirecciones generales y puestos directivos profesionales sugerido más arriba, lo que permitiría abrir a gestores profesionales no funcionarios puestos de naturaleza directiva pero menor rango administrativo que no comporten el ejercicio de potestades públicas.

El texto permite mayor flexibilidad en el caso del sector público institucional (organismos públicos, entidades empresariales, agencias públicas y autoridades administrativas independientes), donde los directivos públicos podrán ser personal laboral, pero no entra en detalle en la regulación de este caso, remitiéndola a su propia normativa específica. Habría sido deseable aprovechar la ley para regular en cierto detalle este tema y en particular la figura de los directivos públicos de las agencias estatales, unas entidades que podrían ser muy útiles para mejorar la gestión de las políticas públicas.

Con independencia de que les consideremos directivos profesionales o no, un objetivo crucial de la ley debería ser el de dar a los gestores públicos mejores herramientas de gestión, aumentando su capacidad de premiar el buen desempeño de su personal y penalizar su falta de rendimiento, así como de asignar los recursos humanos a su cargo de la mejor forma posible y de facilitar su acceso a los medios humanos adicionales que pudieran necesitar, todo ello dentro de las inevitables restricciones presupuestarias. Comenzando por el final, sería importante dar a las unidades administrativas un cierto grado de control sobre sus propias relaciones de puestos de trabajo (RPTs). Una posibilidad sería permitir a cada unidad modificar su RPT sin tener que contar con el permiso del Ministerio de Hacienda y Función Pública, siempre que esto no incremente su coste laboral total (p. ej. poder cambiar algunas ordenanzas por un actuario o un informático). Además de al listado de puestos de trabajo per se (cantidad y tipo de puesto o competencias exigidas), la flexibilidad podría extenderse a la fijación de los complementos específicos asignados a los distintos puestos para permitir una cierta competencia entre unidades para atraer el talento necesario.

En materia de retribuciones, la introducción de los complementos de carrera y de desempeño en sustitución del complemento de productividad tiene sentido. Sin embargo, cabe presumir que la cultura igualitarista extrema que prevalece en el sector público hará que, en la práctica, los complementos de desempeño tengan un peso limitado en el total que seguramente resultará insuficiente para incentivar el esfuerzo y la efectividad. Una posibilidad a explorar con el fin de introducir mejores incentivos es que el complemento de desempeño, en lugar de ser uno más entre varios componentes retributivos de limitada cuantía que se suman, sirva para modular, al alza o a la baja, el conjunto de las retribuciones complementarias, esto es, la suma de los complementos específico, de destino y de carrera, pudiendo llegar a reducir o incrementar sustancialmente su cuantía total. Sería recomendable someter la utilización de los complementos de desempeño a una evaluación ex post, regular y obligatoria, para evitar que terminen convirtiéndose en un componente fijo más de las retribuciones, como ha venido sucediendo en la práctica, en gran medida, con los complementos de productividad.

En la misma línea, sería importante sentar con claridad el principio de que un desempeño insatisfactorio puede terminar comportando la pérdida del puesto de trabajo e incluso el despido. El PL liga explícitamente la continuidad en el puesto de trabajo a una evaluación satisfactoria, pero sólo para los directivos públicos y abre esa posibilidad de forma titubeante para aquellos otros puestos a los que se haya accedido por concurso (véase el apartado de

evaluación de desempeño del Recuadro 2). Por otra parte, los efectos de esa pérdida del empleo son limitados porque cualquier funcionario así penalizado tendría derecho a otro puesto de trabajo consistente con su grado personal consolidado y localizado en el mismo municipio. En este sentido, convendría volver a la redacción del APL, que ligaba explícitamente la reiteración de resultados negativos en la evaluación con la remoción de los puestos obtenidos por concurso, ampliar el ámbito de la disposición a puestos de trabajo obtenidos por otros procedimientos e incluir la pérdida de grados consolidados o de tramos de carrera entre los posibles efectos de evaluaciones negativas reiteradas.

Para maximizar la probabilidad de que las reformas recogidas en el texto terminen implementándose de una forma efectiva, sería muy importante asignar responsabilidades concretas sobre su despliegue a órganos directivos con el poder suficiente. Un posible candidato para este papel sería la comisión de secretarios de estado y subsecretarios que preside el Ministro de la Presidencia. Este órgano debería rendir cuentas periódicamente del progreso de la reforma de la administración ante una comisión del Congreso de carácter supervisor y no legislativo creada expresamente para la tarea, lo que serviría para darle mayor visibilidad al tema y subrayar su importancia.

El PL introduce algunos cambios muy discutibles con respecto al texto original del APL. El más importante es sin duda la introducción de la exigencia de negociación previa con las centrales sindicales en el caso de algunas actuaciones que deberían ser competencia exclusiva de los representantes o gestores públicos, al menos en lo que respecta a su diseño general. Esto afecta, entre otras cosas, a los distintos planes de recursos humanos contemplados en el texto como instrumentos de planificación en este ámbito, a la movilidad por necesidades del servicio y al diseño de los procedimientos de evaluación del desempeño. Esta exigencia, que al menos en parte lleva a la norma lo que ya es una práctica habitual que debería abandonarse, dificulta enormemente la gestión de las Administraciones Públicas y tiende a reducir su eficacia y eficiencia. Convendría, por ello, suprimirla, eliminándola tanto de la letra de la ley como de la práctica habitual.

En parte para facilitar avances en esta línea, sería recomendable limitar al máximo los puestos de trabajo reservados para funcionarios, restringiéndolos a aquellos en los que realmente sea necesario el ejercicio de potestades públicas significativas. El art. 9 del EB apunta en esta dirección, aunque su redacción podría y seguramente debería endurecerse. El PL concreta en cierta medida las potestades públicas relevantes (véase el Recuadro 2) y establece que los puestos que comportan su ejercicio deberán cubrirse con funcionarios, pero deja abierta la posibilidad de que estos puedan cubrir también otras posiciones. Debería insistirse en que sólo tales puestos habrán de cubrirse con funcionarios, precisando también en mayor medida de qué potestades públicas y de qué puestos específicos estamos hablando. No está claro, por ejemplo, que esto tenga que incluir a docentes, personal sanitario, investigadores y personal de apoyo a los mismos, o al grueso del personal administrativo de nivel medio/bajo en casi cualquier departamento u organismo público, que podrían ser perfectamente contratados laborales.

Hay también una serie de cambios de menor entidad que serían muy recomendables, pero que no siempre exigen cambios en la ley, que en principio ya resulta satisfactoria – excepto por su limitada o deficiente garantía de aplicación en la práctica. Un buen ejemplo es la adaptación del contenido de los temarios utilizados en los procedimientos de selección y los programas de formación continua a las necesidades de cada puesto de trabajo, incluyendo en particular un cierto nivel de competencia en el manejo de herramientas ofimáticas de nivel medio-alto. Este

principio ya se establece con claridad en los arts. 55 y 61 del EB, y se refuerza en alguna medida en el PL, por ejemplo, en el art. 41.3 con una mención al dominio de tecnologías de la información, que podría precisarse mucho más en las correspondientes convocatorias y planes de formación. En este ámbito (y en otros en los que se requieren conocimientos tecnológicos avanzados), la actualización de los conocimientos necesarios debería ser obligatoria, de forma que la superación satisfactoria de los correspondientes cursos formativos habría de ser un requisito para la conservación del puesto de trabajo. En la misma línea, el diseño de las pruebas de selección también debería adaptarse para medir mejor la maestría de las competencias necesarias para cada puesto de trabajo.

Por último, sería muy importante que la ley recogiera de forma explícita que su principal objetivo es el de mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas para que estas puedan servir mejor los intereses de los ciudadanos-- y no la mejora de las condiciones de trabajo o la “ampliación de derechos” de los propios servidores públicos. Este sería sólo un primer paso, pero uno imprescindible, hacia un cambio de cultura sin el cual será complicado avanzar hacia la administración pública que necesitamos.

Referencias

BOE (2006, RGIP). Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. (Última actualización del 4/3/2006).

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/03/10/364/con>

BOE (2015, LMRFP). Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. (Última actualización del 31/10/2015).

<https://www.boe.es/eli/es/l/1984/08/02/30/con>

BOE (2023a, EB). 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. (Última actualización del 1/3/2023). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>

BOE (2023b). Código de la Función Pública

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=3&modo=2¬a=0&tab=2

BOCG (2023). Proyecto de ley de la Función Pública de la Administración del Estado.

https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000149

Comisión Europea (CE, 2021). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022, APL). Anteproyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado.

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/TEXTO-LeyGeneralFuncionPublica-APL-LFPAE-AUDIENCIA.pdf>

Novalés, A. (coordinador), J. Andrés, A. de la Fuente, G. De Rus, L. González-Calbet, M. Fernández, M. J. Morán, J. Onrubia, J. Pérez-Renovales, E. Sastre y R. Rebollar (2022). “Modernización de la Administración Pública.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper no. 2022-01. Madrid. <https://fedea.net/tag/gtmc/>

Gobierno de España (GdE, 2023). Gestión de recursos humanos en la administración del Estado.

https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/boletinesYLegislacion/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE.html