

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

**Proyecto de Ley de la Función Pública
de la Administración del Estado**

[121/000149]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 81. Marzo 2023



La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 22 de marzo, acordó, en relación con el [Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado](#), encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Hacienda y Función Pública.

La Administración Pública ostenta un papel determinante en la vertebración de las sociedades avanzadas, al representar la garantía de cumplimiento del Estado social y democrático de derecho.

En el momento actual la Administración debe cumplir con la creciente diversidad de las demandas y necesidades ciudadanas, de forma que su **papel tradicional ha evolucionado hacia una Administración más proactiva y cercana, que ponga énfasis en la consecución de los objetivos sociales.**

La necesidad de abordar en nuestro país una reforma de la Administración y del empleo público constituye un compromiso contemplado en el [componente 11¹](#) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Además de cumplir las previsiones del Plan, con esta ley se pretenden desarrollar las disposiciones recogidas en el texto refundido de la [Ley del Estatuto Básico del Empleado Público](#), en lo que a la Administración del Estado se refiere.

La **transformación** del empleo público que propone esta Ley, en línea con los procesos transformadores y de modernización de los países de nuestro entorno, presenta una doble dimensión al dirigirse tanto a la propia **función pública** -o capital humano²-, como a los procesos y procedimientos internos encargados de su **gestión**.

Es una transformación que aspira a ser **coherente y racional**, ya que mantiene los elementos que hasta ahora han posibilitado un adecuado funcionamiento del sistema. También pretende ser una transformación **reordenadora**, ya que se propone reorientar aquellos factores que en la práctica han generado disfuncionalidades. Finalmente, se puede hablar de una transformación **innovadora**, al introducir elementos novedosos y disruptivos con los que se pretende adaptar al marco conceptual y organizativo propio del siglo XXI.

Para ello, introduce un nuevo planteamiento estratégico de la función pública basado en un triple enfoque, en el que se asume que la política de recursos humanos es una auténtica **política pública**, se introduce la **cultura de la responsabilidad en la gestión**, poniendo el acento en la evaluación de los resultados y se adopta un enfoque basado en la **gestión por competencias**.

¹ Entre sus objetivos destacan la implantación de un modelo de recursos humanos basado en competencias, la articulación de una carrera profesional que asegure la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo de una dirección pública profesional que evite una excesiva rotación y asegure una gestión pública orientada a resultados. También se propone desarrollar políticas de reclutamiento y selección que aseguren el relevo intergeneracional, orientadas a la captación de talento diverso y a la inclusión de grupos infrarrepresentados.

² El **capital humano** constituye el elemento estratégico indispensable que aporta valor a la Administración y es una garantía del funcionamiento eficaz de la acción pública, y las **políticas de gestión de personal** constituyen el nexo entre la estrategia de la Administración y las personas.

Entre las **soluciones innovadoras**, que propone esta ley destacan:

- La apuesta por la **planificación estratégica de los recursos humanos** y, dentro de este marco, la **evaluación del desempeño** con el fin de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos;
- La elección de un **modelo de selección al empleo público** garantista, flexible, adaptable a la diversidad de funciones desarrolladas y basado tanto en los conocimientos como en la evaluación de competencias y habilidades;
- La regulación de la figura del **personal directivo público profesional** con la que se pretende garantizar la profesionalidad y reforzar la idoneidad;
- La regulación de la **carrera profesional horizontal**;
- El **fomento de la promoción interna**;
- La **igualdad de género** como eje central de la política de personal;
- La **igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad** tanto en el acceso al empleo público, como en el desarrollo profesional y en la formación;
- La **garantía del diálogo social** para la determinación de las condiciones de trabajo poniendo el acento en la negociación colectiva y en la necesidad de buscar el consenso;
- La **formación continua** y la actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales del personal.

El Proyecto de Ley consta de una **Exposición de Motivos** y una parte dispositiva con **ciento cuarenta y cuatro artículos, divididos en doce títulos, nueve disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales**.

En el ámbito de la **Unión Europea**, las necesidades de personal de sus instituciones han ido evolucionando a lo largo de los años y para poder crear un conjunto de talentos que pudieran satisfacer las exigencias del nuevo mercado laboral se imponía la revisión del *Marco de competencias generales para los procedimientos de selección de personal en las instituciones comunitarias*.

El *Nuevo marco de competencias*, vigente desde enero de 2023, define las competencias fundamentales para desempeñar eficazmente los trabajos en la función pública europea y ofrece información transparente en el proceso de selección al clarificar las cualidades que los candidatos deben demostrar durante las pruebas de oposición³.



- ✓ Pensamiento crítico, análisis y resolución de problemas.
- ✓ Toma de decisiones y obtención de resultados
- ✓ Gestión de la información (competencia digital)
- ✓ Capacidad de autogestión
- ✓ Trabajo en equipo
- ✓ Aprendizaje
- ✓ Comunicación
- ✓ Espíritu emprendedor dentro de la organización

Nuevo marco de competencias generales para los procedimientos de selección de personal en las instituciones comunitarias

³ La selección de funcionarios de la UE se lleva a cabo a través de las oposiciones generales convocadas por la *Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO)*. Las oposiciones se ajustan a criterios de admisión, selección y competencias, que se evalúan a través de distintas pruebas.

El Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) creado en 1981, proporciona formación sobre las políticas de la UE a todos los profesionales relacionados con los asuntos públicos de la Unión, con el objetivo de mejorar sus habilidades y capacidades para una gestión eficiente. El EIPA realiza también estudios sobre la situación de las administraciones públicas de los Estados miembros⁴.

En el seno de la Comisión Europea, además del *Grupo de Expertos sobre Administración Pública y Gobernanza*⁵ creado en 2021, habría que destacar la labor realizada por la **Dirección General REFORM** que pone en común y desarrolla, los conocimientos de la Comisión sobre el funcionamiento de las administraciones públicas de los Estados miembros.

REFORM publica, sin periodicidad fija, un informe en el que presenta un panorama comparativo de las características y la evolución de las administraciones en los Estados miembros desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa⁶. Anualmente presenta también sus [informes por país](#).

Junto con esta labor de análisis, la DG. REFORM realiza propuestas y sugerencias a los Estados miembros. En 2021 destacó los cinco grandes retos a los que deben adaptarse las administraciones públicas⁷:

- La velocidad del cambio tecnológico;
- Los cambios demográficos y la creciente escasez de habilidades;
- El aumento de la complejidad de la gestión pública;
- El impacto e importancia de la transición verde y
- Los limitados fondos públicos.

Uno de los últimos estudios de REFORM analizaba la cuestión de los incentivos a los funcionarios⁸. La idea de pago por desempeño en la administración pública pretende conseguir los buenos resultados obtenidos en el sector privado, apoyando la idea de que los incentivos financieros mejoran el desempeño individual y, por lo tanto, la eficiencia de la administración pública.

⁴ En 2019 el EIPA publicó en internet el post titulado *Civil service selection systems across Europe. Lessons for Spain*, en el que se analizaba el hecho de que el sector público español ocupa el tercer lugar entre los países de la OCDE con el mayor porcentaje de funcionarios de 55 años o más, lo que significaba que alrededor del 51% de los funcionarios se jubilarán en la próxima década. Antes esta inminente oleada de jubilaciones, la administración pública española se enfrenta al reto de la transformación digital y a la necesidad de atraer talento joven.

⁵ El *Grupo de Expertos sobre Administración Pública y Gobernanza* creado en 2021, es una plataforma que facilita el diálogo entre la Comisión Europea y los representantes de los Estados miembros en el ámbito de la administración pública. El objetivo es identificar retos comunes para la administración pública y enfoques innovadores para abordarlos.

⁶ *Public administrations in the EU member states. 2020 overview*. European Commission. 2020

⁷ *Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future*. European Commission. 2021

⁸ *Pay-for-performance in the civil service of the EU*. European Commission. 2022

El Parlamento Europeo también ha destacado la importancia del sector público como empleador, proveedor de servicios y comprador. Tanto los ciudadanos como las empresas se benefician de una administración pública profesional y moderna que debe abordar los desafíos derivados de la transformación digital, el aumento de la movilidad y la interoperabilidad transfronteriza⁹.

Por lo que se refiere a las **políticas sobre Función pública**, adoptadas en algunos **países de nuestro entorno**, en **Alemania**, se produjo en el 2006 una reforma constitucional que clarificó las responsabilidades competenciales entre el Estado y los *Länder*. Con esta reforma, se modificaron las competencias legislativas en materia de regulación de los funcionarios públicos.

El Gobierno federal es competente para aprobar leyes marco sobre los derechos y deberes fundamentales de todos los funcionarios públicos, pero las normas sobre el acceso a la Función pública, la carrera funcionarial, las remuneraciones o las pensiones son competencia estatal. La estructura de la Administración pública es un reflejo de esta estructura federal y está organizada en tres niveles independientes:

- Administración del Gobierno Federal
- Administración de los *Länder*
- Administración de las autoridades locales

La Administración cuenta con dos tipos de personal: **funcionarios** (*Beamten*) y **empleados públicos**.

Las normas aplicables a los funcionarios públicos derivan del art. 33. 4 de su Constitución (*Basic Law*), de la Ley marco de funcionarios públicos (*Beamtenrechtsrahmengesetz BRRG*) y de la Ley federal de funcionarios públicos (*Bundesbeamtenengesetz BBG*), así como de las leyes estatales correspondientes.¹⁰

El acceso de los empleados públicos a la Administración se realiza mediante un contrato de derecho privado y sus condiciones de trabajo se regulan mediante convenios colectivos negociados entre los empleadores públicos a nivel federal, estatal o local y los sindicatos.

En **Francia**, la denominación "funcionario público", aunque se emplee a menudo en el lenguaje cotidiano para designar a todos los trabajadores de la Administración, designa en realidad a dos categorías de trabajadores:

- Los denominados agents titulaires son los funcionarios propiamente dichos, llamados "estatutarios" ya que se rigen por un estatuto de derecho público –**Code général de la fonction publique** (CGFP) – Estos funcionarios pueden desempeñar sus funciones en una de las tres administraciones públicas: pueden ser funcionarios estatales, funcionarios de las autoridades locales o funcionarios de los hospitales. El acceso a estas administraciones se realiza mediante un concurso y, tras un período de formación, los seleccionados se convierten en funcionarios públicos, de grado A, B o C.

⁹ *Public sector innovation: Concepts, trends and best practices*. European Parliament. Briefing, 2020

¹⁰ *The federal public service. An attractive and modern employer*. Federal Ministry of the Interior. December 2014

- Los agents non titulaires – cuyo número se ha multiplicado en los últimos años en las tres administraciones– no acceden a la Administración por concurso, sino mediante contratos de duración determinada o a tiempo parcial.. Sus condiciones de trabajo han ido mejorando notablemente tras la aprobación de leyes como la *Loi n° 2001-2 du 3 janvier*¹¹ o la de la reforma de la función pública en 2019.

La del año 2019 –*Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*– constituye la última gran reforma la Función pública. En ella se modificaron el marco y las prácticas del diálogo social, la movilidad de los trabajadores públicos y también se pretendió reforzar la ejemplaridad de las administraciones en materia de ética e igualdad profesional.

Esta reforma se ha ido completando con varios decretos y ordenanzas de aplicación, entre ellas la *Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat*, que supuso una revisión profunda de la formación, el acceso a los puestos de trabajo y las trayectorias profesionales de los altos funcionarios. En su artículo 5 creaba además el *l'Institut national du service public (INSP)*, como organismo encargado de la contratación y la formación inicial y continua de los altos funcionarios del Estado.

Siguiendo la tradición codificadora francesa, la ley de 2019 modificó la parte legislativa del *Code général de la fonction publique*, cuyo texto consolidado ha ido incorporando todas las reformas posteriores sobre la administración pública francesa.

En el Código se regulan los principios que informan la administración pública y las condiciones de acceso a la misma: la igualdad profesional hombre-mujer, los derechos sindicales y de negociación colectiva, la gestión de recursos humanos o el teletrabajo, entre otros aspectos, así como los derechos y deberes de los funcionarios públicos.

En **Italia**, la Función pública está regulada por la *Legge 124/2015*¹² y por las numerosas medidas de desarrollo aprobadas posteriormente.

Esta Ley llevó a cabo una amplia reorganización de la Administración con el objetivo de conseguir una mayor simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos y con el compromiso de adoptar normas de desarrollo en materia de gestión y evaluación del desempeño público. Establecía también los requisitos de acceso a los altos cargos de la administración y su formación continua, así como a la formación de los funcionarios públicos. La ley también dedicaba su artículo 14 a las medidas de conciliación de los tiempos de vida y trabajo en las administraciones públicas.

¹¹ *Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale*

¹² *Legge 7 agosto 2015, n. 124. Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

En 2019 el Parlamento aprobó la *Legge 19 giugno 2019, n. 56. Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*, con medidas específicas para mejorar la actuación de la Administración pública en términos de mayor eficiencia, mediante la creación de un nuevo órgano administrativo de verificación y control –"Nucleo della Concretezza"¹³–, y de la elaboración de herramientas para contrarrestar el fenómeno del absentismo y para acelerar el relevo generacional.

En esta línea, el *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aprobado por el Gobierno en 2020, incidía en el tema de la reforma de la Administración pública a nivel central y local poniendo el foco en el fortalecimiento de los procesos de selección, formación y promoción de los servidores públicos y en la simplificación y digitalización de trámites administrativos, mediante el desarrollo de servicios públicos digitales.

La *Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)*, creada en 1957, es la institución encargada de seleccionar a los directivos de las distintas administraciones públicas, así como de la formación de todos los funcionarios y constituye el punto central del sistema establecido para mejorar la eficiencia y la calidad de la Administración pública italiana.

Por lo que se refiere a los derechos, deberes y sanciones de los funcionarios públicos, sus incompatibilidades o la movilidad, están regulados en el texto consolidado del *Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

En **Portugal**, las condiciones de trabajo de los empleados públicos están recogidas en la *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - LTFP*.

Como se señala en el preámbulo del *Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro. Aprova medidas de valorização dos trabalhadores em funções públicas (LTFP)*, el Gobierno actual incluyó en su Programa de Gobierno en materia de Administración pública, el objetivo de garantizar servicios públicos de calidad para la reducción de las

desigualdades, así como la mejora de las condiciones para el ejercicio de la función pública, impulsando el rejuvenecimiento de la Administración, garantizando carreras profesionales con futuro y combatiendo la política de salarios bajos estableciendo la actualización anual de los mismos.

A lo largo de su articulado, la Ley enlaza con las disposiciones que el Gobierno ha ido desarrollando para el cumplimiento de estos compromisos.



¹³ Véase el artículo 1 del dossier: *Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo. Senato della Repubblica. Camera dei Deputati. Dossier 16 aprile 2019*

Así, y en relación con los fines de valoración, formación y rejuvenecimiento de la Administración Pública, ya se han revisado los procedimientos públicos de acceso, mediante la *Portaria n.º 233/2022, de 9 de setembro. Regulamenta a tramitação do procedimento concursal de recrutamento*.

Por otra parte, el *Decreto-Lei n.º 51/2022 de 26 de julho. Aprova medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas*, aprobó un conjunto de medidas para mejorar la situación salarial de los trabajadores con el título de doctor, incentivando el refuerzo de las cualificaciones y creando condiciones de mayor atractivo para la retención del talento.

En el **Reino Unido**, el Código de la Función pública –*The Civil Service Code*– establece los estándares de conducta que se esperan de todos los servidores públicos en defensa de sus valores fundamentales: la integridad, la honestidad, la objetividad y la imparcialidad.

La base legal para la gestión y el funcionamiento de la Función pública está recogida en la Parte I de la *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, denominada *The Civil Service*, que incluye, entre otros aspectos, un amplio apartado sobre los diferentes Códigos de conducta.

Como se señala en su Exposición de motivos, el Proyecto de Ley ha adoptado un enfoque basado en la gestión por competencias, siguiendo la [Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#), aprobada en 2019.

La Recomendación cita en su introducción otras Recomendaciones del Consejo, que recogen algunos aspectos desarrollados en el Proyecto de Ley:



- La [Recomendación del Consejo sobre las Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Intereses en la Función Pública](#)¹⁴, creando un marco de referencia –en línea con las buenas prácticas de países de la OCDE– para identificar y resolver los conflictos de interés adecuadamente;

- La [Recomendación del Consejo sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública](#)¹⁵, con medidas que incorporen la igualdad de género a las políticas públicas y los Presupuestos, que logren una representación equilibrada en los puestos de toma de decisiones en la vida pública y la igualdad de género en el empleo público;

- La [Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública](#),¹⁶ en la que se aconseja la adopción de medidas que promuevan una cultura de la integridad pública y de un sector público profesional basado en la meritocracia, entre otras.

¹⁴ *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. 28/05/2003

¹⁵ *Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. 14/12/2015

¹⁶ *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. 7 de julio de 2020

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Hacienda y Función Pública en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al Proyecto de ley](#)
- [Estudios](#)
- [Textos que deroga](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.