

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

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

[121/000031]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 25. Agosto 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 23 de julio, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Hacienda y Función Pública.

Esta Ley se estructura en **ciento trece artículos**, divididos en **once títulos, ocho disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales**.

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.

Por un lado, asegura la **igualdad de oportunidades**, evitando potenciales desigualdades sociales y por otro, contribuye al cumplimiento de los **intereses generales**, ya que su actuación se basa en los principios de objetividad, imparcialidad y en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el momento actual la Administración debe cumplir con la creciente diversidad de demandas y necesidades ciudadanas, de forma que su papel tradicional ha evolucionado hacia una Administración más proactiva, cercana, que ponga énfasis en la consecución de los objetivos sociales; que establezca procesos inclusivos y democráticos; que sea capaz de producir innovación, cambio y transformación social y que, además, preste servicios en términos de calidad y de eficacia, con responsabilidad en su actuación y con una visión prospectiva estratégica para adelantarse a los retos y demandas del futuro.

Esta norma viene a desarrollar las disposiciones contempladas en la **Ley del Estatuto Básico del Empleado Público**¹, en lo que a la Administración del Estado se refiere. El texto, cuando fue aprobado, supuso un salto cualitativo en la concepción del empleo público en nuestro país y esbozó las líneas del nuevo modelo, aunque por su carácter de norma básica, quedaba supeditado al ulterior desarrollo a través de leyes de función pública de las diversas Administraciones.

La necesidad de abordar en nuestro país una **reforma de la Administración** y del empleo público constituye un compromiso contemplado en el **componente 11** del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene como objetivos 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.

La **transformación** pretendida por esta ley presenta una doble dimensión al dirigirse tanto a la propia función pública, esto es, al **capital humano** de la Administración, como a los procesos y procedimientos internos encargados de su **gestión**.

¹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31/10/2015).

Son varios los **objetivos** que, fundamentalmente, persigue este texto:

- Avanzar en el proceso de **transformación de la Administración**², para modernizarla y adaptarla al momento presente y futuro;
- Mejorar los **instrumentos de gestión** de los recursos humanos.
- Potenciar las **cualificaciones y competencias** del personal;
- **Simplificar el ordenamiento jurídico aplicable** y lograr con ello una mayor seguridad jurídica³. Para ello se plantean varios objetivos más concretos:
 - Establecer un **régimen jurídico unitario** en materia de empleo público;
 - Asegurar el máximo grado de aplicabilidad en el momento de entrada en vigor de la norma;
 - Dotar a la función pública de un **régimen jurídico estable**.

Esta ley recoge, a lo largo de su articulado, diversos **principios inspiradores** de carácter transversal como son la **igualdad de género**, la **igualdad de oportunidades**, la **garantía del diálogo social**, la **formación continua** y la **actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales del personal** y el **fomento de la promoción interna**.

Esta necesidad de contar con un sector público de alta calidad, orientado ha hacer frente a los retos emergentes y reforzando la confianza de los ciudadanos, se plantea igualmente en el **ámbito de la Unión Europea**.

En abril de 2023 el Eurobarómetro especial 523, *Entender la opinión de los europeos sobre la necesidad de reformas*, señalaba que más del 45% de los ciudadanos pensaban que la administración pública de su país es compleja y lenta. Para aumentar la confianza en las administraciones, los europeos creían que debería ser menos burocrática y más transparente en cuanto a las decisiones y el uso de los fondos públicos. Alrededor de un tercio de los encuestados manifestaba que una interacción más ágil con los ciudadanos y unos funcionarios públicos mejor capacitados, ayudarían a mejorar la confianza.

² Este proyecto de ley constituye la segunda fase del proceso de modernización de la Administración, al completar las modificaciones introducidas por el [Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo](#) (BOE núm. 303, de 20/12/2023).

³ El nivel de complejidad del actual marco normativo hizo necesario elaborar un conjunto de reglas y criterios interpretativos homogéneos, recogidos en la [Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos](#) (BOE núm. 150, de 23/06/2007).

La Comisión ha mantenido un compromiso constante con las administraciones nacionales⁴ en particular a través de dos redes complementarias: el **Grupo de Expertos sobre Administración Pública** y la Red Europea de Administración Pública (**EUPAN**)⁵. Esta colaboración se ha visto reforzada mediante reuniones ministeriales informales que han analizado los retos comunes a los que se enfrentan las administraciones públicas⁶.

Un reciente **informe**⁷ de la EUPAN concluye que en general y con muy pocas excepciones, el porcentaje de mujeres en las administraciones públicas de los Estados miembro ha aumentado constantemente desde 2015 y que, aunque se ha observado una tendencia positiva en el porcentaje de altos cargos directivos entre éstas, todavía existe una importante disparidad entre países, por lo que se debe priorizar la promoción del liderazgo femenino. El informe señala también que ciertos sectores siguen siendo predominantemente masculinos (defensa, orden público o seguridad) y otros femeninos (salud o Educación).

La Comisión adoptó en octubre de 2023 la Comunicación **Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPact)**⁸, que tiene por objetivo mejorar el **Espacio Administrativo Europeo**⁹ reforzando su apoyo a la modernización administrativa de los Estados miembro. Se asienta sobre **tres pilares**:

- **Pilar 1. Agenda de Capacidades para la Administración Pública.** Fomenta la cooperación administrativa entre las administraciones públicas a todos los niveles a fin de ayudar a su personal a desarrollar las capacidades para hacer frente a los retos actuales y futuros. Facilitará, por ejemplo, la **movilidad de los funcionarios europeos** entre los Estados miembro para compartir conocimientos y buenas prácticas.

⁴ El 29 de abril de 2021, la Comisión adoptó un **documento de trabajo** que animaba a las administraciones públicas de los Estados miembro a llevar a cabo reformas, subrayando el papel de la propia Comisión a la hora de ayudarlas a reforzar sus capacidades.

⁵ la Dirección General REFORM de la Comisión Europea 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.

⁶ *Strasbourg Declaration on the common values and challenges of European Public Administrations*. March 2022.

⁷ *Gender Equality in the Civil Service*. EUPAN. January, 2024.

⁸ Comunicación de la Comisión [...] **Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPact)**. COM(2023) 667. 25 de octubre 2023.

⁹ A pesar de la gran variedad de estructuras institucionales y tradiciones jurídicas, las administraciones públicas de los Estados miembro comparten un conjunto de valores y tareas y una comprensión común de la buena administración, formando el **Espacio Administrativo Europeo**. Este término también es utilizado para describir una convergencia cada vez mayor de las prácticas administrativas entre los Estados miembro, basada en valores, principios compartidos y enfoques comunes de funcionamiento.

• **Pilar 2. Capacidad para la Década Digital de Europa**¹⁰. Propone aumentar la preparación de las administraciones públicas para integrar las tecnologías de IA en sus operaciones de manera segura y fiable.


• **Pilar 3. Capacidad para liderar la transición ecológica**. Colabora con las administraciones públicas para, entre otros objetivos, evaluar y reducir su huella de carbono organizativa.

Los datos demográficos muestran que el envejecimiento en varios Estados miembro provocará grandes olas de jubilaciones en sus administraciones públicas en los próximos diez años, sin embargo, las administraciones públicas tienen cada vez más dificultades para conseguir trabajadores profesionales y estables. Solo uno de cada siete europeos considera que las administraciones públicas son un empleador atractivo.

Para poder crear un conjunto de talentos que pudieran satisfacer las exigencias del nuevo mercado laboral en la administración europea el *Marco de competencias generales para los procedimientos de selección de personal en las instituciones comunitarias* fue revisado en 2023. El documento define las competencias fundamentales para

desempeñar eficazmente los trabajos en la función pública europea y ofrece información transparente en el proceso de selección clarificando las cualidades que los candidatos deben demostrar durante las pruebas de oposición¹¹.

El **Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA)**, creado en 1981, proporciona formación 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 miembro¹².



- ✓ 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

El **Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA)**, creado en 1981, proporciona formación 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 miembro¹².

¹⁰ El Parlamento Europeo ha analizado en un reciente informe de abril de 2024, los servicios públicos digitales en los planes nacionales de recuperación y resiliencia de Italia, España, Alemania, Francia, Grecia y Eslovenia.

¹¹ 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.

¹² 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

Uno de los últimos estudios de REFORM analizaba la cuestión de los **incentivos a los funcionarios**¹³. 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.

Por lo que se refiere a las **políticas sobre Función pública, adoptadas en algunos países de nuestro entorno**, en Alemania, **el artículo 33** de su Constitución (*Basic Law*), establece que todos los alemanes tienen derecho a acceder a cualquier puesto en la función pública si poseen las competencias y cualificaciones profesionales necesarias

Tras la reforma constitucional del año 2006, que modificó las relaciones entre el Estado y los *Länder*, con el objetivo de clarificar sus respectivas responsabilidades competenciales, se modificaron sustancialmente las competencias legislativas en materia de función pública.

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 funcional, 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 emplea dos tipos de personal: **funcionarios** (*Beamten*) y **empleados públicos**.

Las normas aplicables a los funcionarios públicos derivan del art. **33. 4** de la Constitución, de la Ley marco de funcionarios públicos (*Beamtenrechtsrahmengesetz BRRG*) y de la Ley federal de funcionarios públicos (*Bundesbeamtengesetz BBG*), así como de las leyes estatales correspondientes¹⁴.

Por lo que se refiere a los empleados públicos, el acceso 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.

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.

¹³ *Pay-for-performance in the civil service of the EU*. European Commission. 2022.

¹⁴ *The federal public service. An attractive and modern employer*. Federal Ministry of the Interior. December 2014.

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" porque 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.
- 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**¹⁵ 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** – ha sido 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 incluye todas las reformas que han ido afectando a la administración pública francesa.

En el Código se regulan los principios que informan la administración pública, 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**¹⁶ y por las numerosas medidas de desarrollo aprobadas posteriormente.

¹⁵ *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.*

¹⁶ *Legge 7 agosto 2015, n. 124. Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

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, así como 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 la vida laboral y profesional en las administraciones públicas.

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 mediante la creación de un nuevo órgano administrativo de verificación y control –"Nucleo della Concretezza"¹⁷–, y de la elaboración de herramientas para contrarrestar el fenómeno del absentismo y de medidas para acelerar la liberación de contrataciones y 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, constituye el punto central del sistema establecido para mejorar la eficiencia y la calidad de la Administración pública italiana. Es la institución encargada de seleccionar a los directivos de las distintas administraciones públicas, a la formación de todos los funcionarios.

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**, la Constitución consagra en su **artículo 47.2** el derecho de los ciudadanos al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y libertad.

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

¹⁷ 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.*

El *Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro. Aprova medidas de valorização dos trabalhadores em funções públicas* (LTFP, señalaba en su preámbulo entre otros objetivos, los de garantizar servicios públicos de calidad para la reducción de las desigualdades y la mejora de las condiciones para el ejercicio de la función pública, impulsando el rejuvenecimiento de la Administración Pública, garantizando carreras profesionales con futuro y combatiendo la política de salarios bajos.



Estos objetivos que han ido desarrollándose mediante diversas disposiciones. Así, y en relación con los fines de valoración, formación y rejuvenecimiento de la Administración Pública, 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, creando condiciones de mayor atractivo para la retención del talento.

En el **Reino Unido**, 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, un apartado dedicado a los diferentes Códigos de conducta de aplicación a los servidores públicos.

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.

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 OCDE, aprobada en 2019.

La Recomendación cita en su introducción otras recomendaciones del Consejo dedicadas a algunos de los 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**¹⁸,



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**¹⁹, 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**,²⁰ 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.

El último de los informes de la OCDE sobre la gestión del empleo público, *Public Employment and Management 2023. Towards a More Flexible Public service*, está centrado en el tema de la flexibilidad en el servicio público, haciendo un balance de las lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19.

¹⁸ *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. 28/05/2003.

¹⁹ *Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. 14/12/2015.

²⁰ *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](#)
- [Estudios](#)
- [Textos derogados](#)

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.