

# NUEVOS TIEMPOS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

# NUEVOS TIEMPOS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la  
Administración General del Estado

## Autores

Xose Areses Vidal  
Carmen Blanco Gaztañaga  
Pedro Colmenares Soto  
Eduardo Fernández Palomares  
Ana Gallego Torres  
Gonzalo Gómez de Villalobos  
Sancho Íñiguez Hernández  
M<sup>a</sup> Luz Labrada Tellado  
Clara Mapelli Marchena  
Israel Pastor Sainz-Pardo  
Jorge Souto Alonso

Administradores civiles del Estado

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2017

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

NUEVOS tiempos para la función pública : propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado / autores, Xose Areses Vidal ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 296 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 257-270

ISBN 978-84-7351-567-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-568-9 (formato electrónico). – NIPO 174-17-007-6 (formato papel). – NIPO 174-17-008-1 (formato electrónico)

1. Administración pública-Gestión de recursos humanos-España. 2. Funcionarios-España. I. Areses Vidal, Xose. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Serie

35(460):331.101.262

35.082(460)

Primera edición: abril 2017

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-567-2 (formato papel) 978-84-7351-568-9 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-007-6 (formato papel) 174-17-008-1 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-3182-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

El presente estudio tiene su origen en las reuniones de un grupo de trabajo constituido por administradores civiles del Estado en junio de 2015. Sus integrantes hemos compartido a lo largo de todo este tiempo reflexiones e inquietudes sobre la situación actual de la función pública en la Administración General del Estado.

Durante el proceso de elaboración del trabajo, coordinado por Clara Mapeñi, hemos tenido la inmensa fortuna de contar con la opinión y los comentarios de cualificados expertos y servidores públicos, quienes sin duda han enriquecido notablemente las contribuciones que aquí se presentan. Nos gustaría dejar constancia de nuestro agradecimiento a todos ellos.

En primer término, Francisco Velázquez, presidente de la Academia Española de Administración Pública y Secretario General para la Administración Pública en la etapa de elaboración del EBEP, nos ofreció la oportunidad de presentar un documento inicial de diagnóstico y propuestas en la sesión de la academia celebrada en diciembre de 2015. Tanto las aportaciones de los asistentes a aquella sesión, como las contribuciones que después hemos recibido por escrito de algunos académicos, nos han resultado tremendamente provechosas. Queremos destacar el imprescindible apoyo que nos ha prestado Fernando Díaz de Liaño, experto integrante de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, al igual que las valiosísimas aportaciones de Julia Marchena Navarro, quien también formó parte de aquella Comisión. Del mismo modo, Consuelo Sánchez Naranjo, quien fue Secretaria General para la Administración Pública durante la tramitación parlamentaria del EBEP, nos ha remitido provechosos comentarios.

En segundo lugar, muchas de las aportaciones recibidas nos han permitido completar determinados apartados del estudio. Tal es el caso de las observaciones

remitidas por Juan Pedro Pérez Escanilla, a propósito del funcionamiento práctico del sistema de carrera de las instituciones de la Unión; de Javier Gómez Agüero, sobre el sistema selectivo de la Oficina Europea de Selección de Personal; de Rubén Baz Vicente, sobre el sistema de selección de la CReSAP portuguesa; de Yolanda Martínez y de Teresa Udaondo, en relación con la representación equilibrada entre hombres y mujeres en los puestos directivos; y de Isabel Gabella, quien nos proporcionó el interesante trabajo sobre modelos de función pública comparada elaborado con ocasión de la Presidencia española de la Unión Europea en 2010. En otros casos las aportaciones nos han permitido obtener datos de difícil recopilación, como el número de ceses de titulares de órganos directivos con ocasión de los cambios de Gobierno, gracias al trabajo de Joseba Miren Celada, Alejandra Cid y Julia Zamorano; la comparación de las pruebas de la fase de oposición de los procesos selectivos en los Subgrupos A1 y A2, gracias a Emilia Aragón, o nos han permitido conocer elementos de indudable interés en el estudio del modelo de carrera, como el funcionamiento del modelo de carrera militar, gracias a los estudios que nos ha facilitado Rafael Pérez Ayuso, Teniente Coronel del Ejército de Tierra. Queremos asimismo agradecer las contribuciones que nos han ofrecido una visión general del enfoque del trabajo, y que sin duda han contribuido a mejorarlo, como es el caso de las aportaciones de Javier Valero, Julián Álvarez, Francisco Ramos, Jaime Pérez de la Cruz o de Antonio M<sup>a</sup> Dávila.

Merece una mención especial Mikel Gorriti Bontigui, responsable de recursos humanos en la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco, y uno de los mayores expertos en materia de organización administrativa y análisis de puestos de trabajo, por los completísimos comentarios que amablemente nos remitió en noviembre de 2016 a una versión preliminar de este trabajo.

En el ámbito académico nuestra lista de agradecimientos es igualmente extensa. El Profesor Sánchez Morón nos proporcionó el interesante informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, elaborado por la Comisión que él presidió, y que nos ha resultado tremendamente provechoso. Al profesor Rafael Jiménez Asensio, cuyas contribuciones han sido una constante fuente de inspiración para los trabajos del grupo, queremos agradecerle especialmente las menciones a la aparición de este trabajo en su blog *La mirada institucional*, así como las sugerencias de mejora. Del mismo modo el profesor Víctor Lapuente tuvo la amabilidad de leer una versión preliminar de este estudio, remitir comentarios y citarnos en un artículo en el diario *El País*. Al profesor Jorge Crespo le estamos reconocidos por la invitación al Congreso Internacional celebrado en el Instituto Complutense de Ciencias de la Administración en noviembre de 2016 sobre *Dilemas y desafíos de los gobiernos y las administraciones públicas en el siglo XXI*, así como por los oportunos comentarios que nos ha remitido. Sandra León nos animó a presentar un Zoom Político de la Fundación Alternativas sobre el contenido de este trabajo. Del mismo modo,

Gema Pérez Ramón y José Tudela Aranda organizaron una jornada en la Fundación Giménez Abad sobre función pública, en la que debatimos con los asistentes sobre las conclusiones del estudio. Sin duda estos encuentros nos han permitido fundamentar mejor algunas de las propuestas del trabajo. A los profesores Ignacio Criado y Francisco Rojas, directores de *Novagob*, queremos agradecerles la oportunidad de participar en el *Congreso Novagob* celebrado en La Laguna en septiembre de 2016 y su apoyo constante a la iniciativa, al igual que a los directores de *Agenda Pública*, Marc López y Argelia Queralt. Igualmente valiosas han sido las aportaciones recibidas de Alberto Palomar, Josefa Cantero o Juli Ponce Solé.

Queremos agradecer igualmente todos los apoyos recibidos del ámbito asociativo de los cuerpos superiores de la Administración General del Estado y, en particular, a la Presidenta de la Asociación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, Patricia de las Morenas, así como a los integrantes de su Junta Directiva; a José Antonio García, presidente de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información; a Silvia Parra, integrante de la Junta Directiva de la Asociación Progresista de Inspectores de Trabajo; y a Jordi Solé, presidente de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA).

Y, por último, nos gustaría reconocer el papel del Instituto Nacional de Administración Pública y de su director, Manuel Arenilla Sáez, que a lo largo de estos últimos tiempos ha impulsado una intensa actividad de estudio sobre las Administraciones Públicas que creemos está resultando extremadamente provechosa. Si esta publicación ha podido ver finalmente la luz es gracias al INAP, a su director y a la subdirectora de publicaciones, Guadalupe Herranz.

Los autores

«Las satisfacciones más profundas que anhelamos provienen de unos lazos fuertes de compromiso mutuo con otras personas y con causas más amplias que nos trascienden».

Hugh Heclo, *Pensar institucionalmente*.

«No es punto carente de importancia la elección de los ministros. La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean».

Maquiavelo, *El príncipe*.

# ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentación y agradecimientos .....  | 7   |
| Capítulo I. <b>Introducción</b> .....   | 17  |
| Capítulo II. <b>Selección y carrera. El refuerzo del mérito y la imparcialidad</b> .....                  | 29  |
| 1. La necesidad de adaptar los recursos humanos a la misión de la Administración General del Estado ..... | 29  |
| 2. Los sistemas de selección y carrera en perspectiva comparada ..  | 40  |
| 2.1. Francia y la misión de servicio público .....  | 42  |
| 2.2. Alemania y el sistema dual de empleo público .....   | 52  |
| 2.3. Italia y los indeseados efectos de la laboralización del empleo público .....                        | 59  |
| 2.4. El <i>Civil Service</i> británico: profesionalidad, integridad e innovación .....                    | 64  |
| 2.5. Un modelo híbrido: La función pública de la Unión Europea .....                                      | 72  |
| 3. La configuración del modelo de selección y carrera en la Administración General del Estado .....       | 84  |
| 3.1. La función pública española como sistema de cuerpos .....  | 84  |
| 3.2. De las categorías a la clasificación de puestos de trabajo ..  | 88  |
| 4. Principales rasgos del modelo de selección y carrera en el EBEP .....                                  | 93  |
| 4.1. La ordenación del acceso a la función pública en el EBEP .....                                       | 94  |
| 4.1.1. Los principios rectores del sistema de acceso .....  | 94  |
| 4.1.2. Requisitos de acceso: en especial, el requisito de la nacionalidad .....                           | 98  |
| 4.1.3. La imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección .....                               | 99  |
| 4.1.4. Sistemas y procesos selectivos .....   | 102 |
| 4.2. Una novedosa y necesaria regulación del sistema de carrera   | 103 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.1. La carrera horizontal y los sistemas de evaluación del desempeño . . . . .  | 105 |
| 4.2.2. La carrera vertical. El concurso y la libre designación como modalidades de provisión . . . . .   | 108 |
| 4.2.3. La promoción interna horizontal y vertical. . . . .   | 111 |
| 5. Selección y carrera en la legislación autonómica de desarrollo del EBEP . . . . .   | 113 |
| 5.1. Algunas novedades de interés en la regulación de los procesos selectivos. . . . .   | 113 |
| 5.2. Los avances en la regulación de la carrera horizontal . . . . .   | 116 |
| 6. El diagnóstico. . . . .   | 119 |
| 6.1. El sistema de selección. . . . .  | 120 |
| 6.1.1. El insuficiente desarrollo de las herramientas de planificación de recursos humanos en la Administración General del Estado . . . . .   | 121 |
| 6.1.2. La escasa identificación con la misión y los valores de la Administración General del Estado. . . . .   | 130 |
| 6.1.3. Los sesgos socioeconómicos y territoriales en el sistema de acceso. . . . .   | 132 |
| 6.2. El sistema de carrera . . . . .   | 136 |
| 6.2.1. La presión sobre las estructuras . . . . .  | 137 |
| 6.2.2. La pérdida de talento . . . . .   | 138 |
| 6.2.3. La insuficiente especialización de la formación . . . . .   | 140 |
| 6.2.4. La desvinculación entre la retribución y el desempeño . . . . .   | 141 |
| 6.2.5. La polaridad en los sistemas de provisión. . . . .  | 143 |
| 6.2.6. La creciente desmotivación . . . . .  | 144 |
| 7. Las propuestas . . . . .  | 145 |
| 7.1. Propuestas en materia de selección . . . . .  | 145 |
| 7.1.1. Herramientas indispensables para planificar mejor. La elaboración del RIME (Répertoire interministériel des métiers de l'État) en Francia y el análisis de puestos de trabajo de la Administración General del País Vasco. Hacia un catálogo de profesiones del Estado. . . . . | 147 |
| 7.1.2. Mejorar la difusión de la oferta de empleo público . . . . .  | 152 |
| 7.1.3. Aprovechar todo el potencial de las escuelas de formación de la Administración General del Estado en el contexto del Espacio Europeo de Educación Superior . . . . .  | 154 |
| 7.1.4. Promover la diversidad en el acceso . . . . .   | 160 |

|  |            |
|--|------------|
| 7.2. Propuestas en materia de carrera . . . . .  | 163        |
| 7.2.1. Implantar la carrera horizontal . . . . .   | 164        |
| 7.2.2. Reforzar los elementos de publicidad, mérito e imparcialidad en los sistemas de provisión de puestos de la carrera vertical. En particular, la libre designación . . . . .                    | 165        |
| 7.2.3. Desarrollar itinerarios de progresión profesional . . . . .   | 169        |
| 7.2.4. Establecer un sistema de evaluación del desempeño . . . . .   | 176        |
| 7.2.5. Atribuir efectos sobre la carrera a la evaluación negativa del desempeño . . . . .  | 182        |
| 7.2.6. Repensar la formación . . . . .   | 183        |
| 7.2.7. Garantizar el sistema de carrera . . . . .  | 185        |
| 7.2.8. Cómo emprender la implantación del nuevo sistema de carrera . . . . .   | 186        |
| <br>   |            |
| <b>Capítulo III. El estatuto del directivo público.</b>  |            |
| <b>Una regulación inaplazable . . . . .</b>  | <b>189</b> |
| 1. Consideraciones iniciales . . . . .   | 189        |
| 2. Razones para profesionalizar la figura del directivo público . . . . .  | 192        |
| 3. La figura del directivo público en modelos comparados . . . . .   | 196        |
| 3.1. Francia. La alta función pública como concepto sociológico . . . . .  | 196        |
| 3.2. El Reino de Sir Humphrey.<br>El <i>Senior Civil Service</i> británico . . . . .   | 199        |
| 3.3. Italia o la debilidad de la <i>pubblica dirigenza</i> . . . . .   | 202        |
| 3.4. Portugal. El modelo que puede servir de referencia . . . . .  | 204        |
| 4. La cuestión en el EBEP y en la legislación estatal . . . . .  | 207        |
| 4.1. La regulación del directivo público en el EBEP . . . . .  | 207        |
| 4.2. Las Leyes 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público . . . . . | 211        |
| 5. La cuestión en la legislación autonómica . . . . .  | 215        |
| 5.1. La Ley 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa del Principado de Asturias . . . . .  | 215        |
| 5.2. La Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana . . . . .   | 218        |
| 5.3. La Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha . . . . .   | 219        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.4. La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura y la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura . . . . . | 220        |
| 5.5. La Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia . . . . .   | 222        |
| 5.6. Algunas conclusiones. . . . .  | 223        |
| 6. El diagnóstico. . . . .  | 224        |
| 6.1. La confianza política o personal como elemento determinante en la designación . . . . .  | 224        |
| 6.2. La temporalidad y la limitada implantación de la planificación estratégica. . . . .  | 227        |
| 6.3. La reducida autonomía en el desempeño del puesto . . . . .   | 227        |
| 6.4. La debilidad institucional y los riesgos de captura de los profesionales . . . . .   | 229        |
| 6.5. La falta de representación equilibrada entre hombres y mujeres en los puestos de dirección . . . . .   | 230        |
| 7. Las propuestas . . . . .   | 232        |
| 7.1. Equilibrio entre idoneidad, autonomía y confianza. . . . .   | 233        |
| 7.1.1. Idoneidad: las competencias ideales de los directivos públicos. . . . .  | 233        |
| 7.1.2. Autonomía: período de permanencia y causas tasadas de cese. . . . .  | 236        |
| 7.1.3. De qué hablamos cuando hablamos de confianza: la vinculación de la dirección a los objetivos de un programa de gobierno. . . . .   | 240        |
| 7.2. Sistema de selección y destitución de directivos públicos . . . . .  | 241        |
| 7.2.1. Ámbito de aplicación . . . . .   | 241        |
| 7.2.2. Organismo y procedimiento. La función de la autoridad independiente. . . . .   | 243        |
| 7.2.3. Los necesarios contrapesos del sistema . . . . .   | 250        |
| <b>Conclusiones y propuestas . . . . .</b>  | <b>253</b> |
| <b>Bibliografía . . . . .</b>   | <b>257</b> |