

CONTINUIDAD VERSUS TRANSFORMACIÓN: ¿QUÉ FUNCIÓN PÚBLICA NECESITA ESPAÑA?

Coordinadora académica:
JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ



R.219342

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2021

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	19
<i>Josefa Cantero Martínez</i>	
Capítulo 1. EL ESTADO ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES	25
<i>Miguel Sánchez Morón</i>	
Capítulo 2. EXPERIENCIAS COMPARADAS PARA ABORDAR PRO- CESOS DE CAMBIO EN EL EMPLEO PÚBLICO....	37
<i>Clara Mapelli Marchena</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	37
2. PLANIFICACIÓN.....	38
3. RECLUTAMIENTO.....	42
4. SELECCIÓN.....	44
5. CARRERA.....	49
6. DIRECCIÓN PÚBLICA.....	52
7. CONCLUSIÓN.....	57
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.	59
Capítulo 3. FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y FUNCIÓN PÚ- BLICA COMPARADA: REFERENTES EXTERNOS PARA RETOS INTERNOS.....	63
<i>Jesús Fuentetaja</i>	
1. EL MÉTODO COMPARATIVO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	63

2.	IGUALDAD Y MÉRITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	67
2.1.	Disociación, selección y nombramiento	67
2.2.	La concepción de los principios de igualdad y mérito y el carácter indeterminado de las relaciones en la función pública. En particular, sus consecuencias en caso de abuso de las relaciones temporales	71
3.	EL MARCO ORGÁNICO Y JURÍDICO DE LA GESTIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	74
3.1.	Especialización orgánica en la gestión de la función pública	75
3.2.	El <i>soft law</i> en el Derecho de la función pública	76
4.	SISTEMAS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA . .	80
4.1.	Control deontológico sobre los empleados públicos . .	81
4.2.	Control de legalidad de la actuación de la Administración en materia de personal mediante órganos especializados y autónomos	83
5.	BIBLIOGRAFÍA	85

Capítulo 4.	UNA FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL SIGLO XXI: TRANSFORMANDO LA CULTURA INSTITUCIONAL PARA RENOVAR Y REFORZAR EL PROFESIONALISMO. MÉRITO, ESTABILIDAD Y DIRECCIÓN PROFESIONAL, UNOS RASGOS SUSTANTIVOS Y ESTRECHAMENTE IMBRICADOS	89
-------------	---	-----------

Elisenda Malaret

1.	A PROPÓSITO DE LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE SU PERTINENCIA. ALGUNAS REFERENCIAS AL CONTEXTO CULTURAL E INSTITUCIONAL: LA AMORTIGUACIÓN DE LA POTENCIALIDAD REFORMISTA EN EL CRISOL DE UNA CULTURA ADMINISTRATIVA JURÍDICO-FORMAL	90
2.	¿UNA INSTITUCIONALIDAD FRAGMENTADA O UNA DIVERSIDAD MATIZADA DE RÉGIMENES JURÍDICOS INHERENTE AL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y A LOS GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO SOCIAL? UNA BASE COMÚN CON DISTINTAS RAMIFICACIONES	99
3.	LA FUNCIÓN PÚBLICA, UN RÉGIMEN SINGULAR PARA GARANTIZAR QUE EL ACCESO Y LA PROMOCIÓN SE	

RIJAN POR LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD: TOMARSE EN SERIO EL MÉRITO COMO FUNDAMENTO DEL PROFESIONALISMO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA SUPONE APLICARLO MÁS ALLÁ DEL RECLUTAMIENTO, TAMBIÉN EN LA CARRERA Y EN LA DIRECCIÓN	105
3.1. La visión tradicional ha priorizado la inamovilidad como derecho de los funcionarios, frente a la continuidad o permanencia fundamentada en la exigencia de estabilidad de la actividad administrativa	105
3.2. Una visión renovada del empleo público requiere la plena adaptación a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y garantías de la imparcialidad en el ejercicio de las funciones (lo que permite entender la relevancia constitucional de las incompatibilidades), también en los puestos directivos	109
4. A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL	118
5. BIBLIOGRAFÍA	119
 Capítulo 5. EL MODELO ANTICUADO Y FRAGMENTADO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS.	 125
<i>Carles Ramió</i>	
1. ¿EXISTE UN MODELO UNITARIO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA?	125
2. EL ESLABÓN PERDIDO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL	127
3. UN MODELO ANTICUADO Y DESPEGADO DE LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA Y DE FUTURO	130
3.1. El déficit de una auténtica política de personal	132
3.2. Las capturas sindicales	134
4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA RENOVAR LA FUNCIÓN PÚBLICA	136
4.1. Política de calidad al máximo nivel sin entrar en la gestión del sistema	136
4.2. Sobre los vínculos: pocos empleados públicos con un estatuto especial.	137
4.3. Ámbitos funcionales y competencias como piezas angulares del nuevo sistema	140
4.4. Sobre los nuevos sistemas de selección	142

4.5. La carrera administrativa debería ser horizontal	144
4.6. Ordenar los incentivos	146
4.7. La evaluación del desempeño.	149
5. UN NUEVO MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA: EL PROBLEMA ES MÁS EL CÓMO QUE EL QUÉ.	150
6. BIBLIOGRAFÍA	152

Capítulo 6. DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN 2030	155
--	------------

Mikel Gorriti Bontigui

1. UTILIDAD PÚBLICA E IGUALDAD.	155
2. DISEÑO Y GESTIÓN ORGANIZATIVA	157
3. GESTIÓN DE PERSONAS	165
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	172

Capítulo 7. CUERPOS Y PUESTOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. DIAGNÓSTICO, PROPUESTAS Y LÍNEAS ROJAS	177
---	------------

Manuel Arenilla Sáez

1. INTRODUCCIÓN	177
1.1. Una función pública insuficientemente alineada con su entorno.	177
1.2. El contexto de la función pública.	180
2. LOS CONCEPTOS DE CUERPO Y PUESTO	182
2.1. El sistema de cuerpos	182
2.2. El sistema de puestos de trabajo.	184
3. EL DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FUNCIÓN PÚBLICA.	189
3.1. Los procesos modernizadores españoles de las últimas décadas.	189
3.2. Un sistema de función pública debilitado	191
4. LAS PROPUESTAS	195
4.1. Las propuestas sobre los cuerpos y escalas	195
4.2. Las propuestas sobre los puestos de trabajo.	198
5. LAS LÍNEAS ROJAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA	202

5.1. Las dificultades o grandes dificultades para la reforma	203
5.2. Las líneas rojas de la reforma de los cuerpos y puestos.	208
6. CONCLUSIONES	210
7. BIBLIOGRAFÍA	213

Capítulo 8. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE UNA ESTRUCTURA FUNCIONARIAL YA OBSOLETA. LOS RETOS DE UNA ADMINISTRACIÓN MÁS MODERNA, AUTOMATIZADA Y QUE ACTÚA POR PROYECTOS ..	219
---	-----

Josefa Cantero Martínez

1. A MODO INTRODUCTORIO: LA IMPORTANCIA DE LA ESTRUCTURA FUNCIONARIAL	219
2. ¿DE DÓNDE VENIMOS? LA APARICIÓN DE LOS CUERPOS COMO ELEMENTO BÁSICO ESTRUCTURAL (Y TAMBIÉN COMO FENÓMENO SOCIAL).	222
3. ¿DÓNDE ESTAMOS? LA EVOLUCIÓN HACIA UNA ESTRUCTURA DUAL CON LA INCORPORACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO	226
4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL ACTUAL MODELO: LA CONCEPCIÓN TÉCNICA DEL CUERPO COMO UN CORRELATO DE LA PREVIA AGRUPACIÓN DE PUESTOS POLIVALENTES	230
5. ¿HACIA DÓNDE VAMOS? LA RESPUESTA ESTRUCTURAL A UNA ADMINISTRACIÓN QUE ACTÚA POR PROYECTOS Y QUE CADA VEZ ESTÁ MÁS AUTOMATIZADA (EL TRABAJO COMPLEJO Y RUTINARIO) ...	234
5.1. Algunos efectos de los procesos de automatización de las tareas rutinarias de la Administración	236
5.2. La estructura funcionarial para una Administración que actúa por proyectos	238
6. RELACIÓN BIBLIOGRÁFICA	242

Capítulo 9. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS PROFESIONAL	245
---	-----

Carmen Blanco Gaztañaga

1. PLANTEAMIENTO	245
------------------------	-----

2. PANORÁMICA DEL EMPLEO PÚBLICO.....	246
3. ANÁLISIS DAFO DE LA SELECCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN.....	261
3.1. Debilidades	262
3.2. Amenazas.....	263
3.3. Fortalezas.....	266
3.4. Oportunidades	267
4. PROPUESTAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS PROFESIONAL.....	267
5. CONCLUSIÓN. LA IMPORTANCIA DEL MÉRITO	271
6. BIBLIOGRAFÍA	272

Capítulo 10. APROXIMACIÓN A UNA EVENTUAL REFORMA DEL SISTEMA SELECTIVO EN EL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL	275
--	-----

Federico A. Castillo Blanco

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS SELECTIVOS: DE LAS MUSAS AL TEATRO	275
2. PROPUESTAS PARA UNA MEJORA DE LA SELECCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	285
2.1. Mejorar la planificación de necesidades en la Administración pública y la función de recursos humanos: de la táctica a la estrategia	285
2.2. La cooperación entre distintos niveles territoriales a fin de hacer viable los principios que inspiran el sistema en el sector local de gobierno	288
2.3. Una nueva concepción de la organización, de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo y de la movilidad interadministrativa	290
2.4. Una nueva concepción de los procedimientos selectivos como procesos más que como procedimientos dirigidos a garantizar formalmente los principios selectivos.....	293
2.4.1. La validez de nuestras pruebas selectivas y la posibilidad de introducir alternativas distintas	293
2.4.2. La incorporación de las personas a las organizaciones públicas	295
2.5. La profesionalización de la selección de personal....	296

2.6. Las barreras a vencer en un entorno de cambio del actual sistema.	299
3. CONCLUSIONES.	304
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.	306

Capítulo 11. LA ESTRATEGIA FORMATIVA DE LA ESCUELA DE FORMACIÓN E INNOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA REGIÓN DE MURCIA ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.	311
---	------------

Isabel M^a Belmonte Martínez

1. INTRODUCCIÓN.	311
2. LA ESTRATEGIA FORMATIVA DE LA EFIAP: LÍNEAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.	313
2.1. Primera línea y objetivos estratégicos.	318
OE 1.1. Cultura del liderazgo gestor del cambio y del aprendizaje continuo.	320
OE 1.2. Apostar por el aprendizaje estratégico, inteligente y ágil a través del mentoring.	323
OE 1.3. Potenciar el aprendizaje colaborativo, social y conectado en el flujo de trabajo.	326
2.2. Segunda línea y objetivos estratégicos.	328
2.3. Tercera y cuarta líneas y objetivos estratégicos.	335
2.3.1. Tercera línea y objetivos estratégicos.	335
2.3.2. Cuarta línea y objetivos estratégicos.	337
3. CONCLUSIÓN FINAL.	340
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.	341

Capítulo 12. EVALUAR EL DESEMPEÑO MEDIANTE UN ENFOQUE DE OBJETIVOS. UNA APLICACIÓN PRÁCTICA.	343
--	------------

J. Javier Cuenca Cervera

1. INTRODUCCIÓN: UNA INNOVACIÓN FALLIDA.	343
2. EVALUAR: UN CAMPO TÉCNICAMENTE MADURO ...	345
2.1. Conductas profesionales: el modelo de competencias laborales.	347
2.2. Resultados: el modelo de la dirección por objetivos ..	350

3. UN MODELO BÁSICO DE EVALUACIÓN: UNA PRO- PUESTA	353
3.1. La Generalitat Valenciana: una carrera horizontal sin evaluación.....	353
3.2. Para qué evaluar: para la carrera	357
3.3. Qué evaluar: el modelo simplificado de gestión por objetivos.....	357
3.4. Quién evalúa: los jefes de servicio.....	361
3.5. Cómo se evalúa: las herramientas necesarias.....	362
3.6. Cuando se evalúa: el ciclo anual	362
4. LA PUESTA EN PRÁCTICA	362
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	364
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	366

Capítulo 13. **ESTRATEGIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA REGIONAL.....** 373

Carmen María Zamora Párraga

1. Introducción	373
2. Marco estratégico.....	374
2.1. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.....	375
2.2. Mecanismo de recuperación y resiliencia (<i>Next Gene- ration</i>)	375
2.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia .	376
2.4. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la moderniza- ción de la Administración pública y para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resilien- cia.....	376
2.5. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.....	376
2.6. Estrategia reACTIVÄ2020	377
2.7. Iniciativa para la recuperación y transformación de la Región de Murcia: nextCARM.....	377
3. Elementos de diagnóstico	377
3.1. Comunidad Autónoma uniprovincial	377
3.2. Empleo público, población y presupuesto	378
3.3. La mujer y el empleo público.....	378
3.4. Envejecimiento del personal.....	379
3.5. Temporalidad en el empleo público	379

3.6. Cualificación profesional	379
3.5. Estructura de la función pública.....	380
4. Objeto.....	382
5. Ejes de Transformación de la Función Pública.....	383
Capítulo 14. CARRERA HORIZONTAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	401
<i>José Vicente Cortés Carreres</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	401
2. CARRERA PROFESIONAL.....	401
2.1. Carrera profesional según el EBEP	404
2.2. Carrera horizontal como alternativa	406
2.3. Definición y características de la carrera horizontal ..	408
2.4. Criterios de valoración en la carrera horizontal.....	410
Factor 1. Evaluación del rendimiento o logro de resultados de los servicios.....	411
Factor 2. Evaluación del desempeño	412
Factor 3. Asistencia efectiva en el puesto de trabajo...	413
Factor 4. Calidad, mejora continua e innovación.....	413
Factor 5. Conocimientos adquiridos.....	413
Factor 6. Transferencia de conocimientos	413
2.5. Orientaciones para el desarrollo de la carrera horizontal.....	414
3. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (ED)	418
4. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. CONCEPTO, UTILIDADES.....	420
4.1. Principios de la evaluación del desempeño	422
4.2. Características del sistema de evaluación del desempeño.....	424
4.3. ¿Cuáles deben ser los contenidos de la evaluación del desempeño?.....	425
4.4. Tipos de desempeño	427
4.5. Las consecuencias y efectos en la evaluación del desempeño.....	429
5. EL PROCESO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO .	430
5.1. Los períodos de evaluación del desempeño y los demás factores de valoración en la carrera horizontal.....	430

5.3.	Los instrumentos para la gestión de la evaluación del desempeño y la carrera horizontal	431
5.4.	¿Quién evalúa a quién?	432
5.4.1.	Los sesgos del personal evaluador	433
5.4.2.	Los roles en la evaluación del desempeño	433
5.5.	La entrevista de evaluación	435
5.5.1.	Ángulo de evaluación y entrevista	435
5.6.	Los contenidos que deben tratarse en la entrevista de evaluación	436
5.6.1.	Momento de apreciación y valoración	436
5.6.2.	Momento de planificación	437
5.6.3.	Fases de la entrevista	437
5.6.3.1.	Fase previa a la entrevista	438
5.6.3.2.	Desarrollo de la entrevista	438
5.6.3.3.	Cierre de la entrevista	438
5.6.4.	Tipos de entrevista	439
5.6.4.1.	Entrevistas obligatorias	439
5.6.4.2.	Entrevistas discrecionales o de acompañamiento	440
5.7.	Informe de rendición de cuentas	440
6.	LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y CARRERA HORIZONTAL DE LAS PERSONAS TELETRABAJADORAS	441
7.	GARANTÍAS Y LEGITIMIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	441
7.1.	Petición de revisión de evaluación del desempeño y del informe	441
7.2.	Otros elementos que proporcionan legitimidad a la evaluación del desempeño	442
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	443
 Capítulo 15. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SINDICALISMO EN EL EMPLEO PÚBLICO		447
 <i>Joan Mauri Majós</i>		
1.	PARTICULARISMO Y HOMOGENEIZACIÓN	447
2.	LA NECESARIA PROFESIONALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PÚBLICA EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN	449



3.	LA BANALIZACIÓN DEL DEBER DE NEGOCIAR DE BUENA FE.....	450
4.	LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN SOBRE MATERIAS COMUNES	452
5.	LA LEGITIMACIÓN PARA PACTAR O ACORDAR	455
6.	EL ACUERDO COLECTIVO COMO NORMA DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS	457
7.	LAS MATERIAS OBJETO DE NEGOCIACIÓN Y LAS MATERIAS EXCLUIDAS DE LA NEGOCIACIÓN.....	461
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	465

Capítulo 16.	NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SINDICALISMO EN EL EMPLEO PÚBLICO. POTESTADES DE ORGANIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO	467
--------------	---	------------

Remedios Roqueta Buj

1.	INTRODUCCIÓN	467
2.	EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL	467
3.	EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN COLECTIVA.....	470
4.	EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA	474
4.1.	Estructura negocial	474
4.2.	Los sujetos negociadores	479
4.3.	El ámbito objetivo de la negociación colectiva	480
4.4.	El procedimiento de negociación	482
5.	LOS SISTEMAS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS CONFLICTOS.....	483
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	484

EPÍLOGO.	LA IMPOSIBLE CONTINUIDAD E INEVITABLE TRANSFORMACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI	485
----------	---	------------

Rafael Jiménez Asensio

1.	¿MODERNIZACIÓN O TRANSFORMACIÓN?	485
2.	¿FUNCIÓN PÚBLICA O EMPLEO PÚBLICO? EBEP Y REFORMAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	488

3. QUÉ EMPLEO PÚBLICO TENEMOS TRAS UNA LARGA Y PROLONGADA CRISIS FISCAL Y EL NUEVO <i>SHOCK</i> DERIVADO DE LA CRISIS DE LA COVID-19	491
4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: ALGUNOS RASGOS	492
5. QUÉ DESAFÍOS TIENE, POR TANTO, LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA	498