



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE
FUNCIÓN PÚBLICA

DOCUMENTO SOMETIDO A TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA EL 3 DE ENERO DE 2023

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

19 de diciembre de 2022



MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

0. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Fecha	19/12/2022
Título de la norma	PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El anteproyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado, para el ámbito objetivo y subjetivo de la misma, dentro del marco normativo establecido por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, desarrollando y actualizando su modelo de organización y gestión.		



	<p>Dado el complejo sistema de vigencias que prevé el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la aprobación de una Ley de Función Pública de la Administración del Estado incrementaría la seguridad jurídica, cubriría vacíos normativos y permitiría la implantación de aquellos elementos nucleares para la reforma de la función pública recogidos en el texto refundido; elementos que, por falta desarrollo normativo, no han podido ser puestos en marcha aún en el ámbito de la Administración del Estado.</p>
<p>Objetivos que se persiguen</p>	<p>La norma proyectada tiene por objeto la adaptación del contenido del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público a la Administración del Estado, efectuando el desarrollo normativo que fijó como mandato a las distintas administraciones públicas la norma básica hace ya quince años.</p> <p>En ese sentido busca igualmente derogar definitivamente la pléyade de normas con rango legal actualmente en vigor en la materia, así como terminar con el complejo sistema de vigencias y aplicaciones transitorias que ha caracterizado el régimen jurídico del empleo público en la Administración del Estado al no haberse llevado a cabo la aprobación de una norma de desarrollo hasta este momento.</p> <p>Además, como Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, la norma proyectada tiene por</p>



	<p>finalidad propia regular la organización y ordenación de la Función Pública, estableciendo un equilibrio entre los derechos reconocidos por esta norma básica y las potestades de autoorganización de la Administración del Estado; e implementando las figuras jurídicas que introdujo esa norma básica, como la regulación de la dirección pública profesional, de la evaluación del desempeño, o de la carrera horizontal.</p> <p>A mayores, se aprovecha la oportunidad para introducir elementos innovadores que, a la luz de la experiencia acumulada en la gestión de los recursos humanos y; a la vista de los principales retos a que se enfrenta, puedan servir de punto de partida y base normativa para acometer la reforma estructural del empleo público en la Administración del Estado.</p>
Principales alternativas consideradas	<p>El objetivo de desarrollar el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público únicamente puede llevarse a cabo a través de una ley, y junto con el objetivo añadido de derogar las leyes actualmente dispersas en materia de empleo público, implica que solo pueda llevarse a cabo a través de una norma de nuevo cuño.</p> <p>La alternativa de no llevar a cabo la aprobación de ley alguna en esta materia no debe contemplarse, dada la necesidad impostergable de llevar a cabo un desarrollo del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado</p>



	Público que ponga fin a la situación de transitoriedad que lleva dándose desde 2007.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley ordinaria.
Estructura de la norma	<p>Título preliminar. Disposiciones generales</p> <p>Título I. El personal al servicio de la Administración del Estado y la estructuración del empleo público.</p> <p>Capítulo I. Clases de personal</p> <p>Capítulo II. Estructuración del empleo público en la Administración del Estado</p> <p>Capítulo III. El personal directivo público profesional</p> <p>Título II. Planificación estratégica de los recursos humanos.</p> <p>Título III. Garantía de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Administración del Estado.</p> <p>Título IV. Acceso al empleo público, provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas.</p>



	<p>Capítulo I. Acceso al empleo público. Adquisición y pérdida de la relación de servicio</p> <p>Capítulo II. Provisión de puestos de trabajo y movilidad</p> <p>Capítulo III. Situaciones administrativas</p> <p>Título V. Evaluación del desempeño.</p> <p>Título VI. Carrera, promoción profesional y retribuciones.</p> <p>Capítulo I. Carrera y promoción profesional</p> <p>Capítulo II. Retribuciones</p> <p>Título VII. Aprendizaje, formación continua y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.</p> <p>Título VIII. Modalidad de prestación de servicios, jornada y permisos.</p> <p>Capítulo I. Modalidades de prestación de servicios</p> <p>Capítulo II. Jornada y permisos</p> <p>Título IX. Diálogo social. Seguridad y salud laboral.</p> <p>Capítulo I. Derecho a la negociación colectiva</p> <p>Capítulo II. Órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado</p>
--	---



	<p>Capítulo III. Protección de la seguridad, salud de las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado</p> <p>Título X. Régimen disciplinario.</p> <p>Título XI. Órganos competentes en materia de función pública.</p> <p>[Disposiciones adicionales]</p> <p>[Disposiciones transitorias]</p> <p>[Disposiciones finales]</p>
Informes recabados	<p>Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa (Art. 26.9 ley 50/1997, de 27 de noviembre).</p> <p>Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública (Art. 26.5 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre).</p> <p>Elevación a la Comisión Superior de Personal (Art. 2 RD 349/2001, de 4 de abril).</p>
Trámite de audiencia	<p>Recabado trámite de audiencia, con fechas XX a XX de 2022.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	



ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	La Ley se dicta al amparo del artículo 103.3 de la Constitución y al amparo de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.18ª	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Impacto presupuestario	Cálculo estimativo.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto <input type="checkbox"/> Implica un ingreso <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos.



	<input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/> Nulo
IMPACTO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA	La norma tiene un impacto de infancia y adolescencia	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/> Nulo
IMPACTO MEDIOAMBIENTAL	La norma tiene un impacto medioambiental	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/> Nulo



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1.1 Motivación.

1.1.1. Causa que motiva la adopción de la norma.

El artículo 103.3 de la Constitución Española establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y su artículo 149.1.18ª atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Estas previsiones constitucionales culminaron en la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público; hoy texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que tiene naturaleza de ley básica que necesita de un desarrollo legislativo ulterior.

El artículo 6 de esa norma prevé, en este sentido, que las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el



ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la función pública de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas.

No existe en la actualidad una única ley que regule de forma completa la función pública de la Administración del Estado, manteniendo su vigencia normas que, en algunos casos, incluso están parcialmente derogadas o se mantenía temporalmente su vigencia hasta el citado desarrollo normativo. Leyes tales como la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública o la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

En consecuencia, la aprobación de una Ley de Función Pública de la Administración del Estado incrementaría la seguridad jurídica, cubriría vacíos normativos y permitiría la implantación de aquellos elementos nucleares para la reforma de la función pública recogidos en el texto refundido; elementos que, por falta desarrollo normativo, no han podido ser puestos en marcha aún en el ámbito de la Administración del Estado.

Es por ello que la aprobación de una Ley de Función Pública de la Administración del Estado ha sido una demanda constante tanto de las organizaciones sindicales como de los colectivos de funcionarios públicos, del mundo académico y, en definitiva, de toda la sociedad a la que la Administración del Estado presta servicio.

Además, la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 incluye, en el componente 11 sobre la modernización de las Administraciones Públicas, la reforma para la modernización y digitalización de la Administración (R1). Entre las medidas del C11.R1 se encuentra el refuerzo de las capacidades del empleo público (C11.R1.2) y la aprobación de la Ley de Función Pública de la



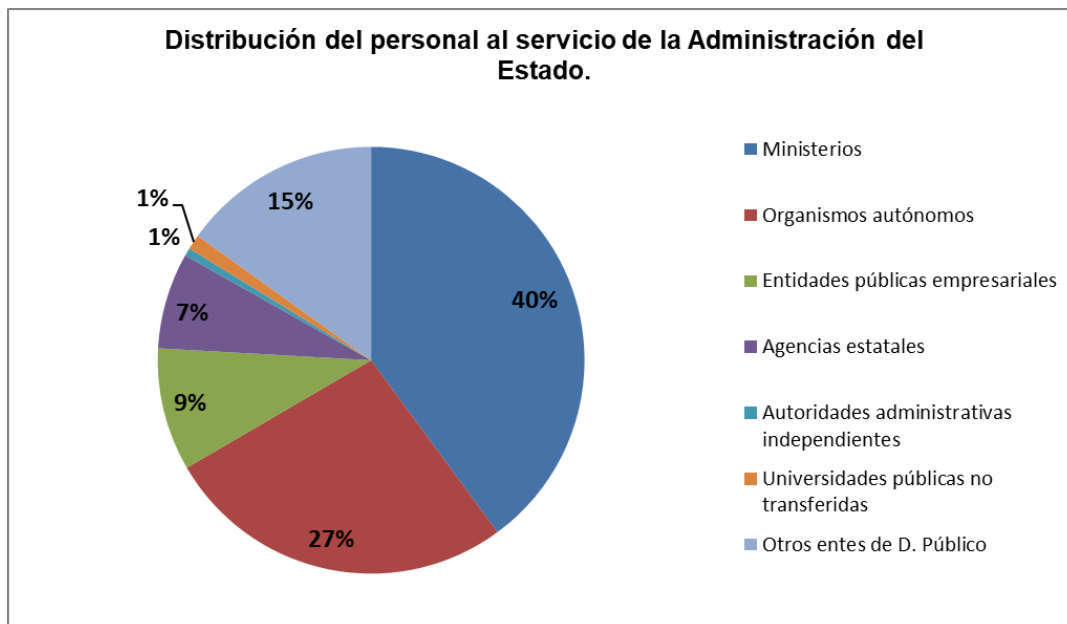
Administración del Estado se instrumenta como la imprescindible reforma estructural para este fin. La aprobación de esta norma en el último trimestre del año 2022 es el hito CID (*Council Implementing Decision*) número 148 para el desembolso de los fondos previstos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de acuerdo con las disposiciones operativas dictadas en cumplimiento del artículo 20.6 del Reglamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

1.1.2. Situación del empleo público en la Administración del Estado. Perspectivas.

La norma proyectada tiene por objeto regular el empleo público en la Administración del Estado. Por tanto, es preciso en este punto valorar en qué situación se encuentra el empleo público estatal, su evolución y proyección estimada para el futuro próximo, en tanto que este análisis proporciona contexto y motivación a la nueva regulación que se plantea en esta norma.

- ***Principales cifras y distribución por tipo de personal***

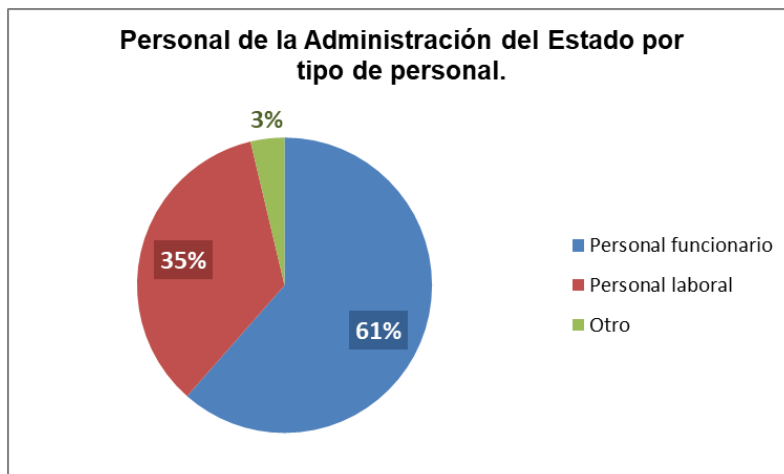
Según los datos del Registro Central de Personal a 1 de enero de 2022, la Administración del Estado, sin incluir los efectivos de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y administración de justicia, cuenta con un total de 226.601 empleadas y empleados públicos, que representan el 8,34% del empleo público de España. De ese personal, alrededor de dos tercios se concentran en los departamentos ministeriales y organismos autónomos.



- ***Distribución por tipo de personal.***

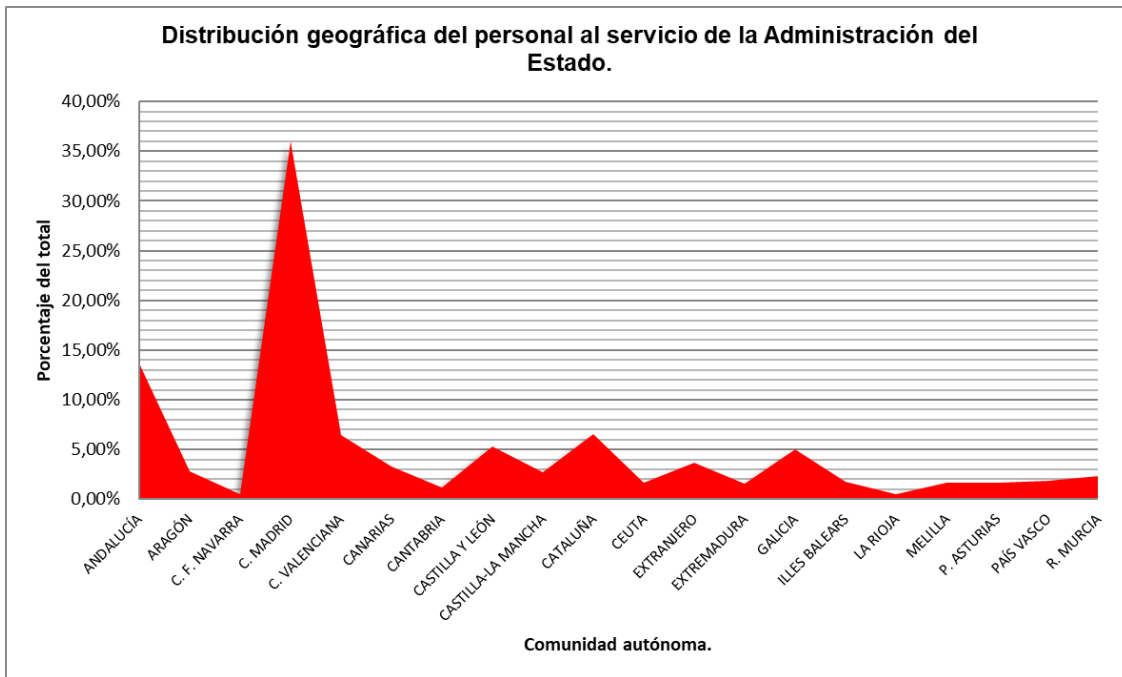
De esas 226.601 personas, un 61,5% es personal funcionario de carrera y un 35,1% personal laboral. En el ámbito de los departamentos ministeriales y organismos autónomos, el personal interino supone un 3,7% del total y el personal eventual un 0,41%.

Con respecto del total del sector público, la distribución por tipo de personal varía significativamente al tener la Administración del Estado una proporción ligeramente superior de personal laboral y una proporción notablemente inferior de personal interino.

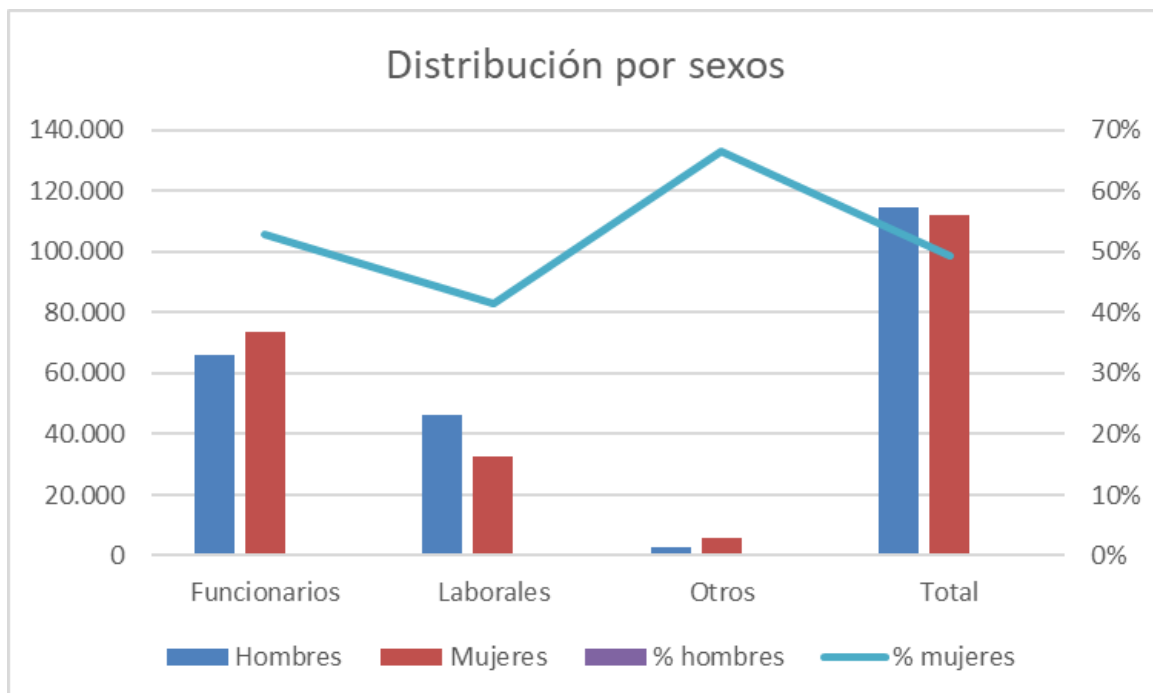


- ***Distribución geográfica y por sexo.***

A nivel geográfico los efectivos no se distribuyen de manera uniforme, pues en la Comunidad de Madrid se agrupa el 35,97% del total del personal de la Administración del Estado; en Andalucía un 13,67%; en Cataluña un 6,55%; en la Comunidad Valenciana un 6,44%; en Castilla y León un 5,27%; y en Galicia un 5,03%.



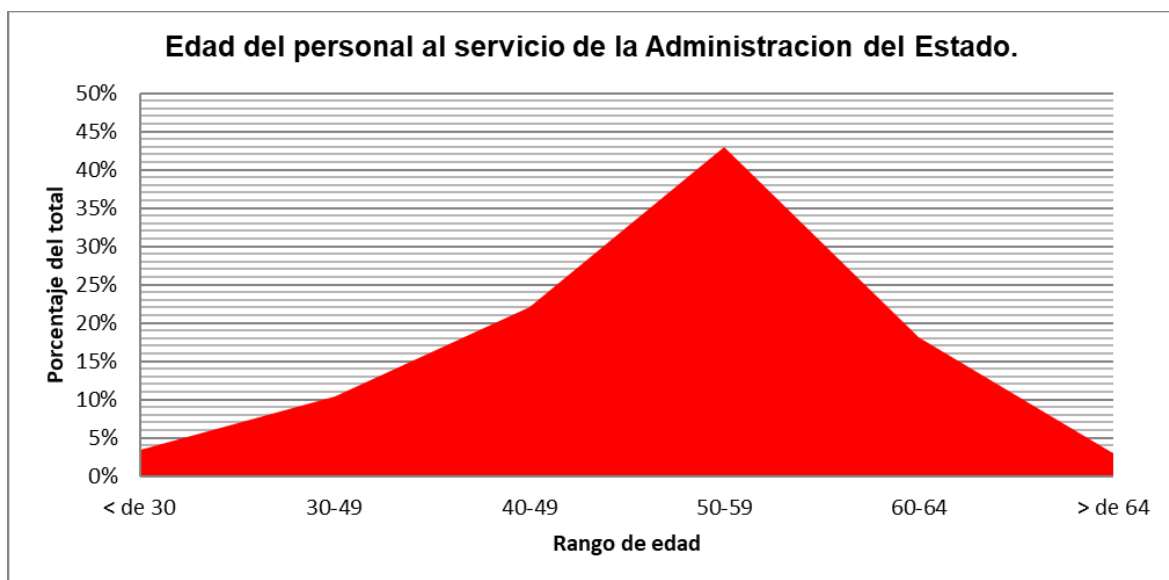
La distribución por sexo es del 50,6% de hombres y el 49,4% de mujeres en el conjunto de empleados y empleadas públicas.



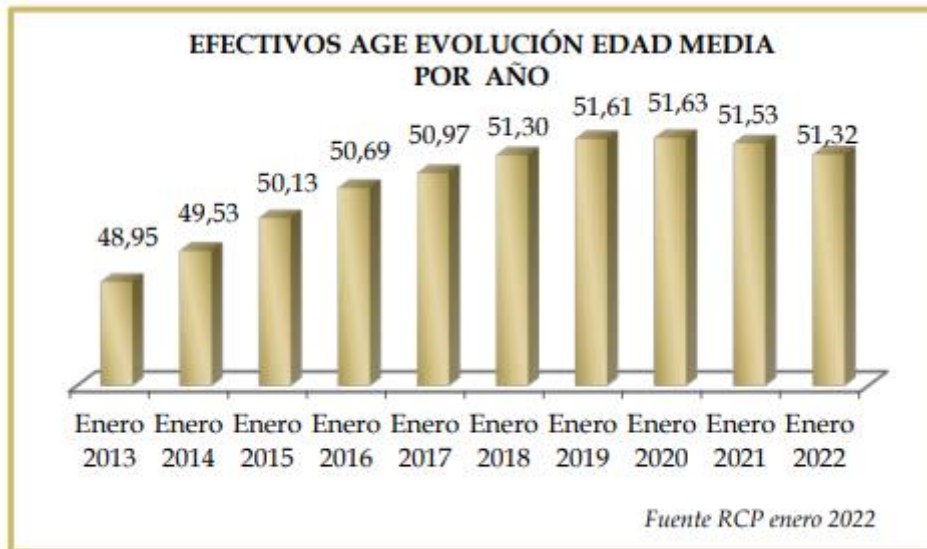


- **Distribución por edad.**

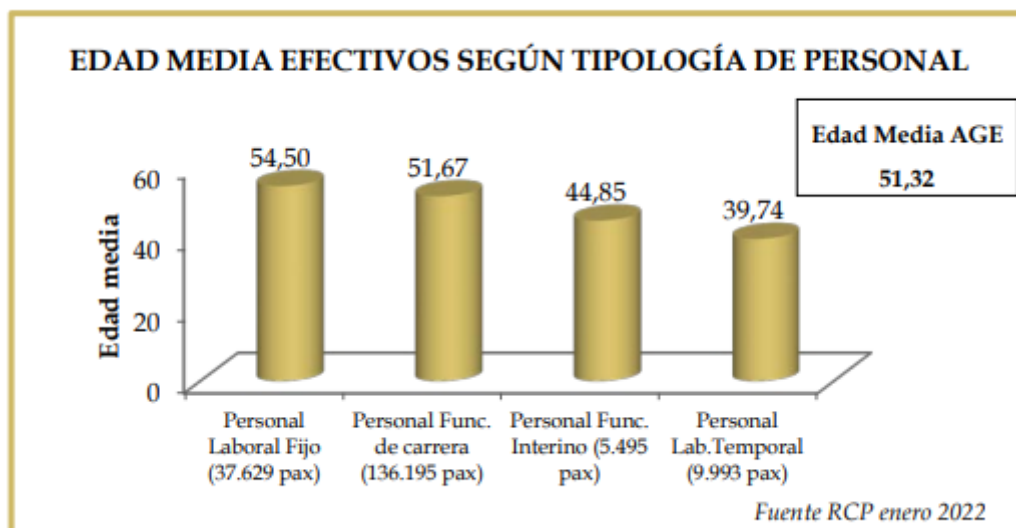
Con los datos relativos a la edad de que se dispone en el Registro Central de Personal, se puede efectuar la siguiente distribución por edad del personal a su servicio:



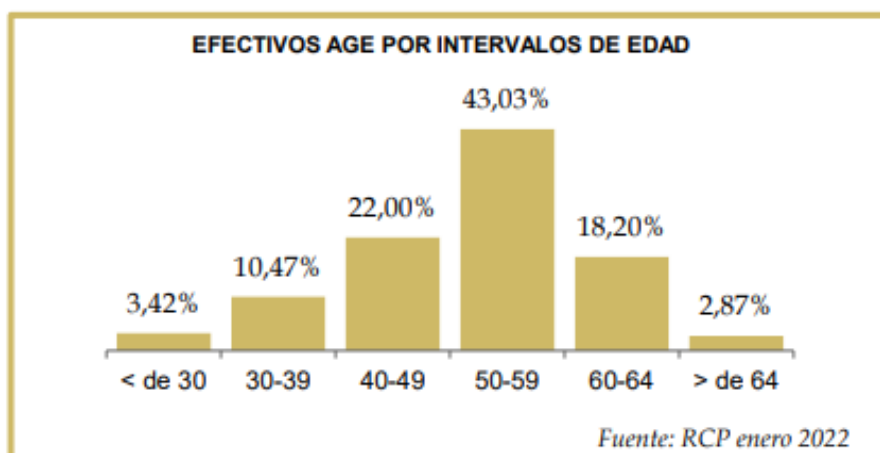
El gráfico anterior señala el envejecimiento de las plantillas, puesto de manifiesto también en el *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la AGE en 2022 y proyección futura a 2032*. En él se señala que, a enero de 2022 la edad media de los empleados y empleadas públicas en la AGE (190.740 efectivos) era de 51,32 años. Destaca que por segundo año consecutivo se consigue reducir este valor respecto al año anterior, fruto de las nuevas incorporaciones que se están produciendo estos últimos años y que consiguen bajar ligeramente la media.



Se aprecian notables diferencias de la edad media según la tipología de personal analizado, como se aprecia en el siguiente gráfico:

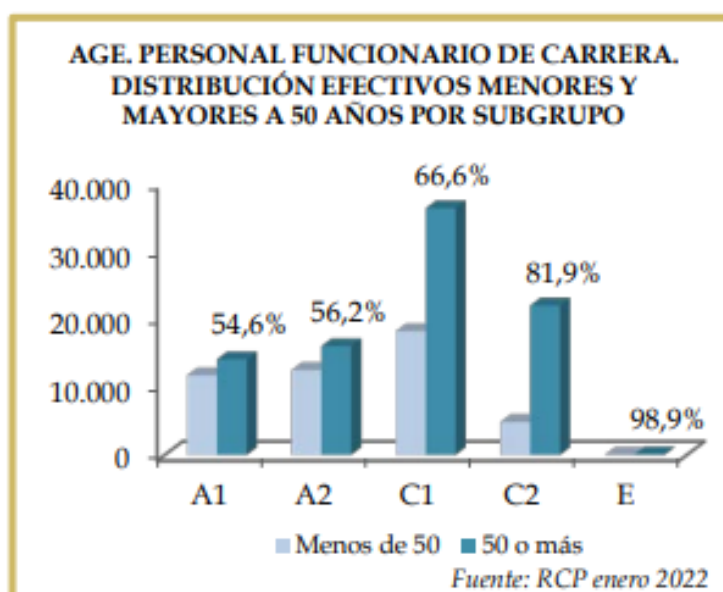


La siguiente pirámide por tramos de edad permite ver la distribución de efectivos por intervalos de edad en la AGE:



Como se aprecia en el gráfico, el 64,1% de efectivos tiene 50 años o más, y solo el 13,9% tiene menos de 40 años.

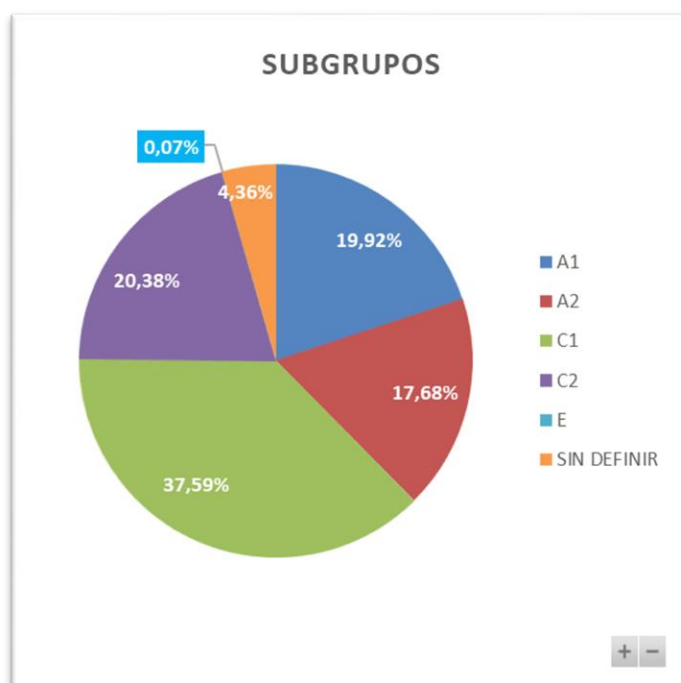
En cuanto al personal funcionario, resulta relevante señalar que el indicador medio de envejecimiento (esto es, el porcentaje de personas con 50 años o más) se distribuye de la siguiente manera, según los Subgrupos de clasificación:





- **Distribución por Subgrupos de clasificación.**

De acuerdo con los más recientes datos del Registro Central de Personal, la distribución del personal funcionario de carrera por subgrupos de clasificación es la siguiente:

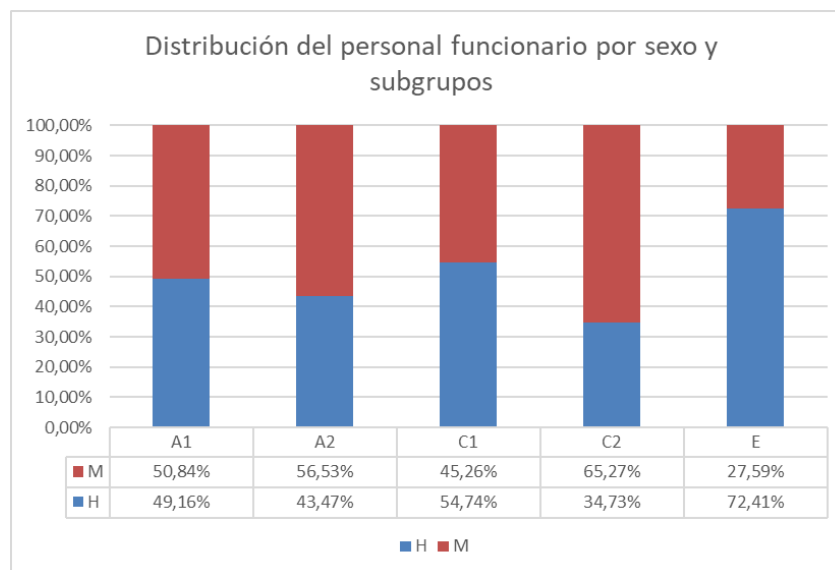


Así, se observa una mayor proporción de Subgrupos C1 y C2, con un porcentaje de tecnificación, en global, del 40,30% (porcentaje de efectivos de los Subgrupos A1 y A2 con respecto del total).

Sin embargo, existen variaciones significativas en función del tipo de órgano. Así, el porcentaje de tecnificación es muy acusado, por encima del 60%, en las agencias estatales, mientras que este porcentaje se reduce en los departamentos ministeriales (35,08%) y organismos autónomos (31,28%).



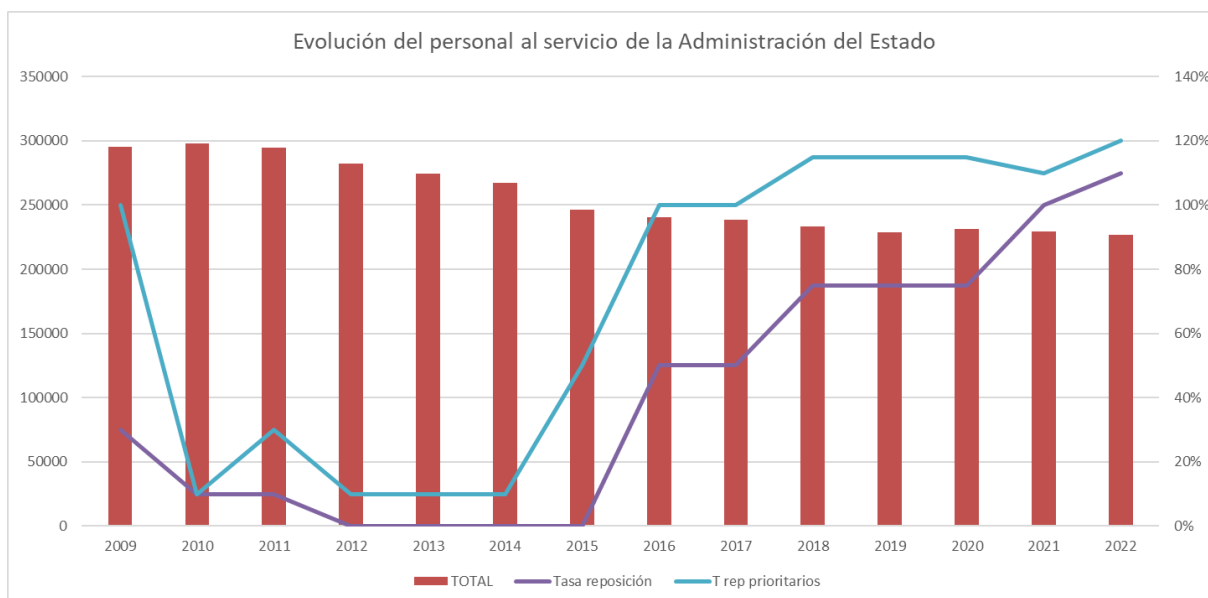
En cuanto a la distribución por sexos de los distintos Subgrupos de clasificación profesional, se puede ver en el siguiente gráfico:



- ***Evolución y perspectivas.***

La cifra que de personas al servicio de la Administración del Estado que se ha señalado al principio, de 226.601 efectivos, refleja un mantenimiento de este número en los últimos años, tras una evolución descendente de manera pronunciada y sostenida desde 2010.

La evolución del número de efectivos en la Administración del Estado puede verse en el siguiente gráfico:



El impacto de la crisis económica, y de las medidas de contención de gasto que le siguieron, tuvieron un claro impacto en el corto plazo en la evolución de las cifras de efectivos, parcialmente mitigadas con la recuperación de las tasas de reposición de efectivos que se realizó, especialmente a partir de 2016.

Ello no obstante, la tendencia a la baja es marcada, y la recuperación del empleo perdido no parece que pueda producirse en el corto plazo, aun con la parcial recuperación de las tasas de reposición de efectivos que ha ido teniendo lugar.

Esto es así puesto que, además del impacto de la constricción de la oferta de puestos de trabajo en el sector público, hay que tener en cuenta el propio impacto demográfico en el personal al servicio de la Administración del Estado, con las tasas de envejecimiento que se mostraron en el apartado anterior.

1.1.3. Situación del empleo público en las Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva comparada, constitucionalmente las comunidades autónomas están dotadas de competencias legislativas en materia de función



pública, con el único límite de respetar las bases del régimen estatutario establecidas por el Estado.

Ya la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establecía la posibilidad para las Comunidades Autónomas de ordenar mediante ley de las respectivas asambleas legislativas su función pública propia. En el ejercicio de estas competencias, las diferentes Comunidades Autónomas elaboraron sus correspondientes leyes de función pública.

El TREBEP prevé que en desarrollo del mismo las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas aprueben, en el marco de sus competencias, leyes reguladoras de la función pública.

Hasta el momento han dictado leyes de función pública en desarrollo del EBEP (dejando a un lado modificaciones puntuales para poder implantar aspectos contenidos en el mismo) las siguientes Comunidades Autónomas:

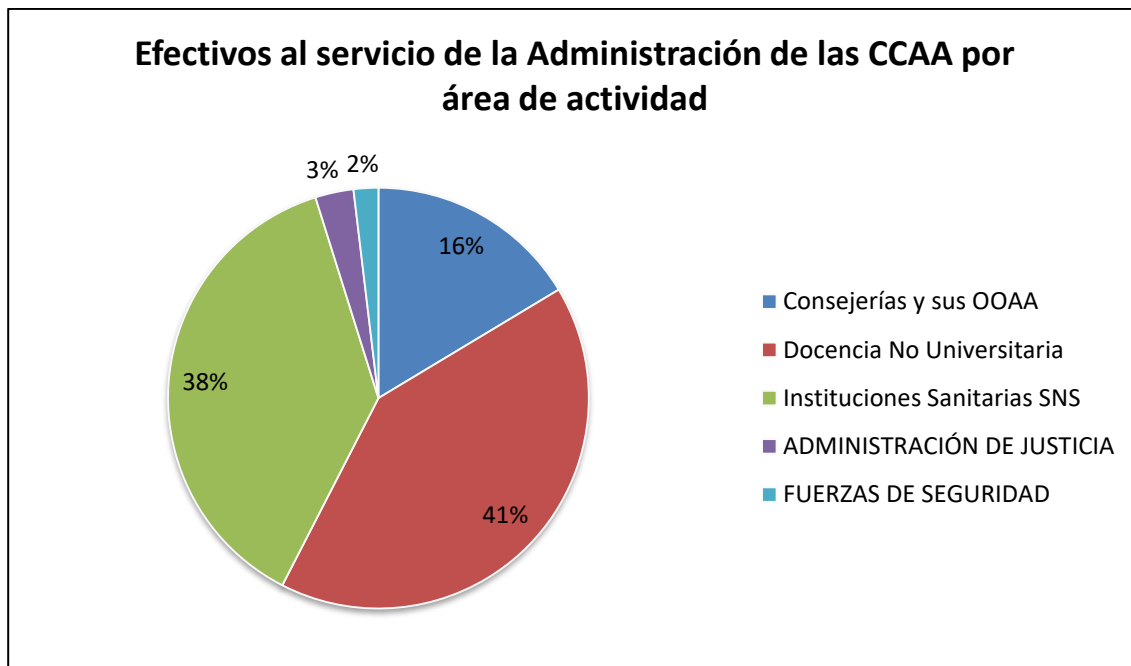
- Comunidad Valenciana (Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana).
- Castilla-La Mancha (Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha).
- Extremadura (Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura).
- Galicia (Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia).

No obstante, en líneas generales, las leyes autonómicas anteriores al TREBEP han seguido el modelo de función pública estatal, sin diferencias relevantes en los aspectos no básicos.

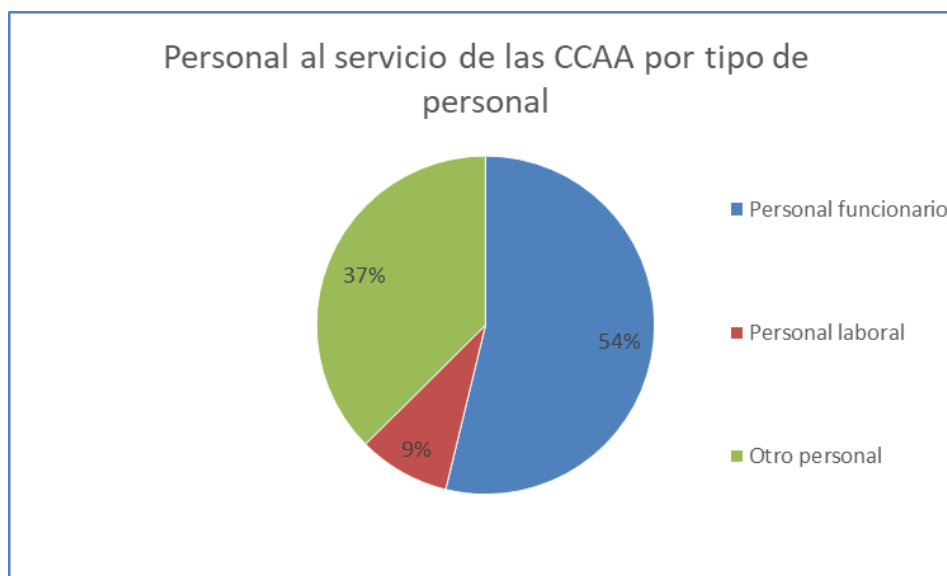


El personal al servicio de la Administración de las Comunidades Autónomas ascendía a 1.451.355 empleados públicos, lo que representaba un 53,41% del personal que trabajaba en ese momento en todas las Administraciones Públicas, estando distribuido de la siguiente forma:

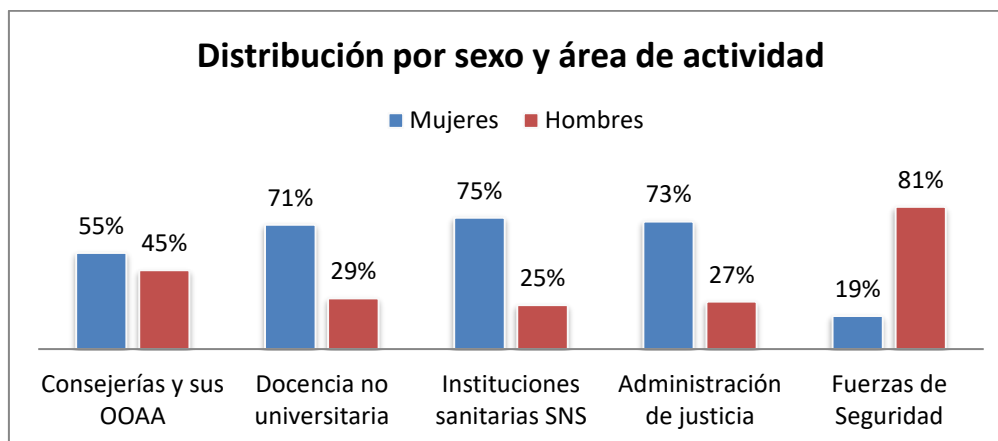
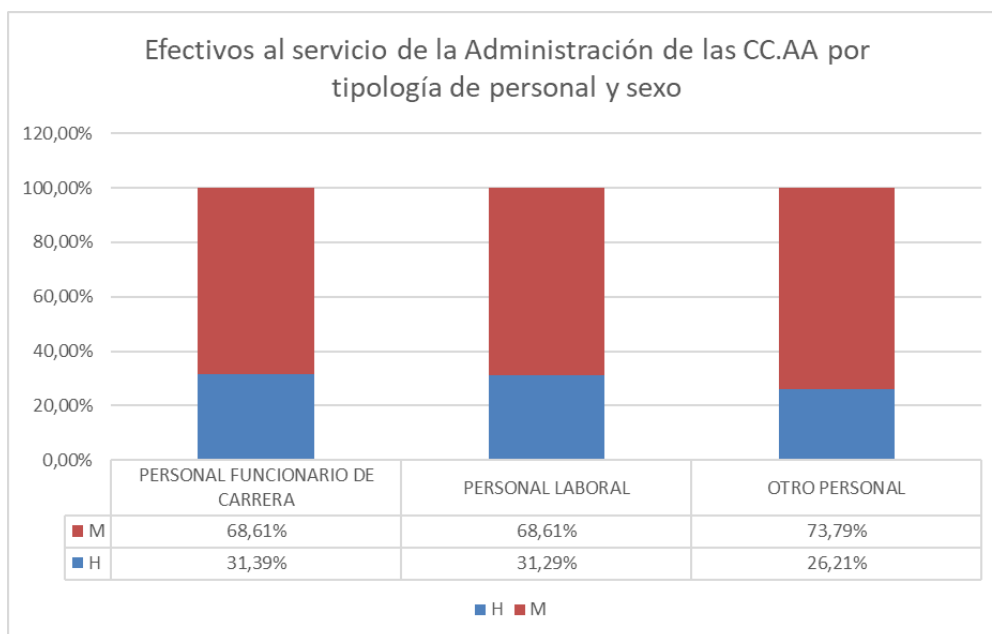
ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS				
	Personal funcionario	Personal laboral	Otro personal	Total efectivos
ADMINISTRACIÓN GENERAL	749.607	121.642	431.015	1.302.264
Consejerías y sus OOAA	122.116	64.237	37.825	224.178
Docencia No Universitaria	360.571	46.355	156.502	563.428
Instituciones Sanitarias SNS	266.920	11.050	236.688	514.658
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	27.469	822	11.999	40.290
FUERZAS DE SEGURIDAD	25.952	0	0	25.952
TOTAL	803.028	122.464	443.014	1.368.506



Por **tipología de personal**, y en consonancia con el resto de Administraciones Públicas, el régimen de Función Pública es la regla general y el personal funcionario está en torno al 54% del total de efectivos. No obstante, el peso del empleo público temporal se refleja en el alto porcentaje (más de un 30% del total) que tiene el colectivo de “otro personal” respecto de la Administración Pública estatal o la Administración local.



En cuanto a la **distribución por sexos** del conjunto del personal, los hombres ascienden a 427.343, lo que representa un 29,44% del total, mientras que las mujeres suponen 1.024.012 efectivos, un 70,56% del total. De todas las Administraciones Públicas, en las Comunidades Autónomas la diferencia de sexos es más clara a favor de las mujeres y una observación más detallada atendiendo a la tipología de personal y al sexo y al área de actividad muestra cómo la presencia mayoritaria de mujeres se extiende a todos los tipos de empleados públicos.



1.1.4. Situación del empleo público en los países de nuestro entorno

El tamaño del empleo público en la Administración central varía significativamente entre los países de la OCDE, que supone una media del 18%. En el caso de España, éste se encuentra en un 15,5%.



Entre 2011 y 2019, el porcentaje de personal empleado público a nivel central se ha mantenido relativamente estable en el entorno OCDE, continuando una tendencia observada durante el período 2009-14.

Al igual que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE (68%), la mayoría del personal de la Administración del Estado es funcionario de carrera (70,2%), y se enfrenta a unos retos y desafíos comunes, como se ha puesto de manifiesto en diversos foros internacionales, como la Red EUPAN o *European Public Administration Network* o la OCDE: captación y retención del empleo público, la profesionalización de la función directiva, establecimientos de un sistema de gestión de recursos humanos en torno a las competencias, que permitan articular los procedimientos de selección, carrera profesional y evaluación del desempeño, así como reconocer el papel estratégico de la formación.

Estos retos se aglutinan en la **Recomendación de Liderazgo y Capacidad** aprobada por la OCDE en enero de 2019. El objetivo de esta Recomendación era, precisamente, identificar qué implica para el empleo público estar alineado con las necesidades del siglo XXI, así como definir las estrategias necesarias para lograr y promover un empleo público de alto rendimiento.

Para ello, la Recomendación incluye diversos ámbitos de actuación, ordenados en torno a tres ejes: cultura y liderazgo basado en valores, empleados públicos efectivos y capacitados y sistemas de empleo público flexibles y adaptativos.

(i) Cultura y el liderazgo basado en valores.

Referido tanto a nivel gerencial (directivos) como de *servicio público inclusivo y seguro*, se acentúa la relevancia de los directivos públicos para asegurar que la definición de su mandato, competencias y capacidades necesarias, así como que sean seleccionados a través de criterios basados en el mérito y procedimientos transparentes.



(ii) Formación de una fuerza de empleados públicos efectivos y capacidades.

Las recomendaciones de la OCDE incluyen la identificación permanente de las habilidades y competencias necesarias para transformar la visión política en servicios de valor añadido, la atracción y retención de empleados cuyas habilidades y competencias sean necesarias en el mercado laboral, así como la selección, contratación y promoción de candidatos a través de procedimientos transparentes, abiertos y basados en el mérito. Además, se incentiva la evaluación y recompensa, así como el reconocimiento del rendimiento, talento y la iniciativa.

(iii) Establecimiento de sistemas de empleo flexibles y adaptativos.

Este eje se refiere al desarrollo de una estrategia a largo plazo y de la potenciación de sistemas de movilidad y flexibilidad adecuados.

De la misma forma, se subraya la relevancia de ofrecer condiciones de empleo transparentes, así como de establecer las condiciones necesarias para la movilidad interna y externa del personal, que permitan adaptar las competencias a la demanda. A ello se puede contribuir a través de la utilización estratégica de instrumentos de gestión del personal como la planificación, las RPT, el Registro Central de Personal o la Oferta de Empleo Público con un enfoque de largo plazo que permita conectar las habilidades de las personas con las necesidades de la organización.

1.1.5. Oportunidad de la propuesta.



Como se ha dicho, sin perjuicio del mandato legal expreso a que atiende la elaboración de este anteproyecto de ley, la aprobación de una Ley de Función Pública de la Administración del Estado ha sido una demanda constante tanto de los sindicatos más representativos como de los colectivos de funcionarios públicos.

En ese sentido, quince años después de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, cerca de un 30% del articulado de la ley básica ha quedado en una situación de “transitoriedad permanente”, en la que permanece vigente el disperso régimen jurídico aprobado para atender a la gestión de los recursos humanos hace más de treinta años, el cual responde a las necesidades de la Administración del siglo pasado.

La elaboración y aprobación de una Ley de Función Pública para la Administración del Estado responde a un claro interés público como es fijar el marco normativo regulador de la gestión del personal al servicio de una Administración del siglo XXI.

De esta manera, la aprobación del Estatuto Básico en 2007 ya respondía a la necesidad de coadyuvar a la mejora de la competitividad de nuestro país a través de una organización administrativa eficaz, objetiva y bien ordenada, en el contexto de una gobernanza multinivel en el que las relaciones, tanto con el tejido empresarial, la sociedad civil, así como con los países de nuestro entorno no hacían sino intensificarse. En una sociedad cada vez más digital y tecnificada, el factor humano tiene una importancia capital como auténtica palanca de cambio y aporte de valor añadido en un entorno cada vez más competitivo.

Tal y como se reconocía en el informe de preparación del Estatuto Básico, no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos



debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía.

Esta ley tiene por objeto lograr no solo la armonización del actual y disperso sistema legal, sino sentar nuevas bases que configuren el punto de partida de un nuevo sistema jurídico integral para la gestión del capital humano acorde con los desafíos del presente y del futuro.

En los últimos quince años la Administración ha visto como ha continuado aumentando la complejidad de los asuntos y funciones asumidas, a lo cual hay que añadir la inmediatez que la generalización del uso de las tecnologías de la información y comunicación ha venido a fijar en las relaciones para con la ciudadanía y a nivel interno. También hay que tener en cuenta los desafíos que ello conlleva, en términos de organización y de formación y capacitación continua, para poder hacer frente a las necesidades y demandas de una sociedad no solo más cambiante, sino más rápidamente cambiante. Igualmente, el servicio público se lleva a cabo en un entorno más tecnológico, en el que las herramientas digitales están transformando la forma de organizar el trabajo, incluso los mismos puestos de trabajo, dibujando un futuro de importantes transformaciones en el servicio público.

La aprobación de una norma de nuevo cuño no constituye, por tanto, un fin en sí mismo, sino que se plantea a fin de que sirva para la construcción de una base sólida sobre la que apoyar el ordenamiento jurídico de la función pública del futuro, de la mano de un desarrollo reglamentario que modernice las figuras que



subsisten y desarrolle todas aquellas otras figuras de nuevo cuño que se definen y se delimitan en esta ley.

La oportunidad de la norma propuesta viene dada puesto que el contexto actual se plantea como una oportunidad inmejorable para dar un decidido paso hacia la modernización de la organización del personal al servicio de la Administración del Estado.

El impacto de la crisis epidemiológica por la COVID-19 supuso, además de los desafíos sociales, políticos y económicos de sobra conocidos, un importante desafío organizativo en el que quedó de manifiesto la capacidad del personal al servicio de las administraciones públicas de garantizar la prestación de los servicios públicos en contextos de enormes dificultades, al tiempo que se pudo observar la importancia de dotar a la Administración de herramientas organizativas ágiles para prestar servicios ante cualquier eventualidad.

La efectiva implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ofrece una ocasión propicia para iniciar las reformas que quedaron interrumpidas la pasada década. El desarrollo de una Administración para el siglo XXI queda fijado como una de las diez políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo a través de la modernización de las Administraciones Públicas, con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos humanos reduciendo los altos niveles de temporalidad y precariedad y flexibilizando la gestión de los recursos humanos a las administraciones, muestra de la importancia capital del sector público en la ejecución de las reformas estructurales y los programas de inversión.

1.2 Objetivos.

De acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora, son varios los objetivos que persigue la norma proyectada:



i. Desarrollo legislativo del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El artículo 6 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TRLEBEP) recoge, en el ámbito estatal, el mandato de que las Cortes Generales aprueben la ley reguladora de la Función Pública de la Administración del Estado.

Como tal, el primer y esencial objetivo de la norma proyectada consiste en dar cumplimiento a este mandato.

Este objetivo tiene carácter primordial, puesto que de su cumplimiento viene determinada la plena aplicabilidad del TRLEBEP. Esto es así puesto que, de acuerdo con su disposición final cuarta, se determina que lo establecido en los capítulos II y III del título III, relativos a la carrera profesional, promoción interna, evaluación del desempeño y régimen retributivo, salvo el reconocimiento de trienios del personal interino del artículo 25.2, así como en el capítulo III del título V, relativo a la provisión de puestos de trabajo y movilidad, no producirá efectos hasta la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, tratándose de un total de 22 artículos de los cien de que se compone la ley básica.

Además, a lo largo del articulado del TRLEBEP se encuentran mandatos concretos al desarrollo de figuras reguladas en el texto refundido por las leyes reguladoras de la función pública que se aprueben por el Estado y las comunidades autónomas.

Así, se recoge el necesario desarrollo por Ley de Función Pública de la Administración del Estado: la posibilidad de ampliar por un máximo de doce meses la duración de la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, para el personal interino; el



establecimiento de los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2; la determinación de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer del personal eventual; la regulación del personal directivo público profesional; la regulación de la carrera profesional aplicable en cada ámbito, en especial la carrera horizontal, así como la articulación de los sistemas para realizar la promoción interna, y la determinación de los cuerpos y escalas a los que podrán acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo Subgrupo; la regulación de la posibilidad de la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla setenta años de edad; el desarrollo y concreción de los procedimientos de provisión y movilidad; el establecimiento del plazo mínimo de ocupación de los puestos obtenidos por concurso para poder participar en otros concursos de provisión de puestos de trabajo; la determinación de los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública; la regulación de otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera distintas de las previstas en el artículo 85 del texto refundido; la regulación de la evaluación del desempeño; así como la determinación del régimen aplicable a las faltas graves y leves.

ii. Mejora y modernización de los instrumentos de gestión de los recursos humanos.

Además de su objetivo de dar cumplimiento al mandato del texto refundido, como Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, la norma proyectada tiene por finalidad propia regular la organización y ordenación de la Función Pública de la Administración del Estado.



De esta forma, y aprovechando la oportunidad de llevar a cabo el desarrollo del TRLEBEP en la Administración del Estado, se introducen elementos innovadores que, a la luz de la experiencia acumulada en la gestión de los recursos humanos y a la vista de los principales retos a que se enfrenta, puedan servir de punto de partida y base normativa para acometer la reforma estructural del empleo público en la Administración del Estado, que sirva para mejorar la calidad de los servicios públicos en una sociedad abierta y plural.

Esta Ley debe constituir un primer elemento de un paquete normativo integral que constituya el nuevo ordenamiento jurídico de la función pública de la Administración del Estado. Estará constituido, además de por las normas con rango de ley que queden vigentes tras la aprobación de esta Ley, por sus normas de desarrollo (reglamentos, instrucciones y la propia práctica administrativa), no pudiendo acometer la modernización de los instrumentos de gestión de los recursos humanos de la Administración del Estado de manera realista únicamente a través de una ley que, siendo la clave de bóveda del futuro edificio administrativo, sustenta la construcción del mismo.

Así, este objetivo general a su vez muestra objetivos más concretos:

ii.1. Generalización de la planificación estratégica en materia de recursos humanos.

La norma propuesta realiza una apuesta decidida por la planificación como elemento neurálgico de la gestión del capital humano en la Administración del Estado.

La adecuada planificación de los recursos humanos contribuye directamente a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión



adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Su uso generalizado, cuando no obligatorio, habrá de servir para dotar de transparencia y previsibilidad a las ofertas de empleo público o a una correcta evaluación del desempeño y, por extensión, a los procesos de selección de los recursos humanos, con especial atención a los sectores prioritarios y al funcionamiento de los servicios públicos esenciales; contribuyendo igualmente a la profesionalización del empleo público con personal cualificado y estable, a través de unas ofertas adecuadamente dimensionadas con las que combatir la temporalidad en la Administración del Estado.

ii.2. Mejora en las cualificaciones y competencias del personal al servicio de la Administración del Estado.

Uno de los ejes sobre los que ha de asentarse la mejora y modernización de la gestión de los recursos humanos pasa necesariamente por la profesionalización y cualificación de su capital humano.

En este sentido, la norma persigue el establecimiento, como derecho y como deber, de la formación continua y la actualización permanente de sus competencias y cualificaciones, que se traduzca en un aprendizaje a lo largo de toda la carrera profesional para dar respuesta a los requerimientos del puesto de trabajo actual y a futuro, así como cobertura de nuevos puestos que se realice a través de la carrera profesional.

Igualmente, a través de la carrera horizontal se articula el desarrollo de la carrera profesional y obtención de cualificaciones, como cauce de aprendizaje social no formal.



ii.3. Fomento del rendimiento del personal al servicio de la Administración del Estado.

A través de la introducción de la evaluación del desempeño se pretende institucionalizar, de acuerdo con una planificación y dirección por objetivos, la valoración la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados públicos, con la finalidad de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos.

ii.4. Reducir la rotación en los equipos y fomentar la estabilidad en las plantillas.

En un horizonte en el que tanto las necesidades de personal como las formas de trabajar y aportar valor puedan verse redefinidas, y dado el relevo generacional en que se halla incurso la Administración del Estado, uno de los objetivos de modernización y mejora de los instrumentos de gestión de los recursos humanos lo constituye el diseño de un modelo de empleo público que atraiga y retenga el talento, asegurando que dicho relevo generacional no sea traumático, sino ordenado.

Es en ese segundo aspecto en el que incide de forma más directa el marco normativo que rige la vida profesional de las empleadas y empleados públicos.

Uno de los déficits que se ha observado en la gestión de los recursos humanos lo constituye la alta rotación que se da en los distintos equipos, con tiempos de permanencia escasos en cada puesto de trabajo puesto que la progresión en la carrera profesional vigente se fundamenta sobre el cambio de puestos de trabajo, tal y como se configura actualmente el modelo, y tal y como ya fuera observado en el informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.



Esto tiene consecuencias no deseadas, en tanto que supone un importante lastre a la hora de generar conocimiento en cada organización, aprovechando el talento que pueda aportar cada uno de los individuos que conforman los equipos y que pueda ser transmitida; y a la hora de construir una visión y valores organizativos de carácter sólido.

En ese sentido, un objetivo claro de esta norma lo constituye el fomento de la estabilidad de los equipos y la reducción de la rotación en las plantillas; fundamentalmente a través de la implementación de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, que valoren positivamente la experiencia profesional adquirida en el puesto de trabajo, y por tanto la especialización y la transferencia de conocimientos; así como a través de la reforma de los sistemas de provisión de puestos de trabajo y movilidad.

iii. Lograr una mayor seguridad jurídica y simplicidad normativa.

La situación actual se caracteriza por la existencia de un marco normativo compuesto por un complejo sistema de vigencias y aplicaciones transitorias.

El nivel de complejidad del marco normativo actual lo refleja el hecho de que fuera preciso publicar un conjunto de reglas y criterios interpretativos con que lograr una actuación coordinada y homogénea de los responsables de la gestión de los recursos humanos, a través de las “Instrucciones para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Públicos”, aprobadas por Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública.

Por ello, uno de los objetivos de esta norma lo constituye simplificar este ordenamiento jurídico aplicable y ofrecer seguridad jurídica a los operadores jurídicos que hayan de aplicarlo.



Para ello, se plantean varios objetivos más concretos:

iii.1 Conformar un régimen jurídico unitario en materia de empleo público para la Administración del Estado.

De esta manera, aprovechando la oportunidad que ofrece el mandato de desarrollo legal fijado en el TRLEBEP, la redacción del presente texto normativo se realiza con el objetivo de depurar el ordenamiento jurídico aplicable en materia de función pública, derogando definitivamente todas las normas con rango legal dispersas en la actualidad, hasta donde sea posible para evitar vacíos normativos, y simplificando el marco normativo legal aplicable.

El objetivo unificador del régimen jurídico de la función pública en la Administración del Estado implica la simplificación de los instrumentos normativos a los que acudir en la gestión de los recursos humanos, facilitando su aplicación por parte de los distintos operadores jurídicos.

ii.2. Asegurar el máximo grado aplicabilidad en el momento de la entrada en vigor de la norma.

En línea con el objetivo anterior, lo que persigue esta norma es dotar a la función pública de la Administración del Estado de un conjunto normativo unitario y cohesionado, de sencillo manejo para los empleados públicos y demás operadores jurídicos implicados.

Este objetivo consiste en eliminar la transitoriedad del ordenamiento jurídico en materia de función pública, poniendo fin a la situación que ha seguido a la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Se opta por tanto por diseñar una norma que aproveche en lo posible la regulación vigente, de forma que en tanto se terminan de perfilar las novedades



y se desarrollen los oportunos reglamentos de desarrollo, podrán seguir utilizándose la gran mayoría de figuras jurídicas previstas en las disposiciones reglamentarias actualmente en vigor. Se pretende así poder garantizar la máxima seguridad jurídica y evitar, en la medida de lo posible, un exceso de complejidad en la entrada en vigor de las nuevas reglas que se incluyen.

ii.3 Dotar a la función pública de la Administración del Estado de un régimen jurídico estable.

La norma proyectada busca asegurar su permanencia en el tiempo sin que tenga que ser objeto de continuas reformas posteriores. La pervivencia en el tiempo de una norma suele ser muestra de dos aspectos, o bien de su alta calidad o bien de la dificultad en su reforma. Con lo primero en mente, se pretende que este texto constituya el primer hito de una Administración del Estado del siglo XXI con vocación de permanencia.

Es por ello que se acude a la remisión reglamentaria para la concreción y desarrollo de aquellos extremos que se considera que deben acompasarse a las necesidades de los empleados públicos y los gestores de personal y que quedarían peligrosamente petrificados, congelación de rango mediante, en caso de regularse con excesivo detalle en una ley.

1.3 Análisis de alternativas

De acuerdo con lo que se ha indicado en los puntos anteriores, esta propuesta obedece al mandato que efectúa el TRLEBEP de que en su desarrollo se aprueben por ley de Cortes Generales y asamblea legislativa de las comunidades autónomas, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, con carácter general en el artículo 6, y con carácter parcial en múltiples apartados de la norma a los que ya se ha hecho referencia. De tal manera que la consideración de otros



instrumentos normativos diferentes a una ley de Cortes Generales no tiene cabida y, por tanto, no pueden valorarse inconvenientes o ventajas de las alternativas de carácter formal para este anteproyecto de ley.

Por este mismo motivo, la no adopción de iniciativa alguna o “*alternativa cero*” ha de ser descartada por inadecuada, dada la necesidad impostergable de llevar a cabo un desarrollo del TRLEBEP que ponga fin a la situación de transitoriedad que lleva dándose desde 2007.

Por otro lado, la alternativa de adoptar el desarrollo a través de la modificación de normas en vigor, o desarrollos parciales para las materias cuyo desarrollo expresamente se contemple en el TRLEBEP tampoco debe de valorarse, puesto que viene a chocar primero con el mandato del artículo 6 del texto refundido, cuando establece que se aprobarán “leyes reguladoras de la función pública” y con el carácter integrador que tenía el Estatuto Básico del Empleado Público, descrito en el informe de la Comisión para el Estudio y la Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público como “*Un Estatuto que comprenda, en suma, todas aquellas reglas y principios de aplicación común a todos ellos, que son ya muchos, sin perjuicio de las normas que convenga establecer de forma diferenciada para uno u otro colectivo*”.

Uno de los objetivos de esta norma, a fin de lograr la pretendida mejora de los instrumentos de gestión de los recursos humanos, debe necesariamente ser depurar el ordenamiento jurídico en materia de Función Pública, derogando todas las normas de carácter general actualmente dispersas en distintos textos legales, algunos de ellos anteriores a la Constitución Española.

La dispersión normativa actual en materia de función pública supone un verdadero reto para el trabajo de los diferentes operadores jurídicos, tanto dentro de la Administración como fuera de ella; tal y como se manifestó en su momento



con la necesidad de adoptar un criterio de interpretación y aplicación del recién aprobado Estatuto Básico del Empleado Público, a través de 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 del Estado y sus organismos públicos.

Tal objeto sólo puede lograrse a través de una norma de nuevo cuño como la que se propone.

Igualmente, la orientación de esta reforma a través de una norma con rango de ley viene exigida por una de las medidas del componente 11 sobre la modernización de las Administraciones Públicas, la reforma para la modernización y digitalización de la Administración (R1) y la medida C11.R1.2 que requiere la aprobación de la Ley de Función Pública de la Administración del Estado.

Más allá de estas consideraciones, conviene destacar, no obstante, que el anteproyecto de ley pretende no extenderse de forma pormenorizada a todos los elementos que se regulan. Por ello, a lo largo del texto se presentan diversas remisiones a los reglamentos de desarrollo como en el artículo 11 para definir los instrumentos y reglas sobre puestos de trabajo, en diversos artículos del capítulo II del Título IV sobre provisión de puestos de trabajo y movilidad, en el capítulo III del mismo título sobre situaciones administrativas, o en el artículo 89 sobre la carrera horizontal, entre otros. Estas remisiones a normas reglamentarias encuentran su razón en que los elementos más novedosos introducidos por el anteproyecto ley se configuren de manera más flexible. Más allá de congelar los presupuestos básicos de la evaluación del desempeño o de la carrera horizontal en una norma con rango de ley, el contenido de las mismas se determinará a través de un nuevo procedimiento de elaboración normativa en



el que participarán todas las partes interesadas en la configuración de estos elementos ligados al propio funcionamiento de la Administración del Estado.

1.4 Adecuación a los principios de buena regulación

Los criterios seguidos se han basado en los principios de la buena regulación previstos en el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, los principios de necesidad y eficacia vienen justificados por la conveniencia de llevar a cabo el desarrollo del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que implemente las figuras de nuevo cuño en él incluidas, y ponga fin al régimen de transitoriedad de que adolecía el régimen jurídico del empleo público. Así, la aprobación de una Ley de la Función Pública para la Administración del Estado ha sido una reclamación constante desde 2007.

El principio de necesidad se cumple a través de la mejora de los instrumentos de ordenación y gestión de los recursos humanos que se incluyen, que en el Estatuto Básico del Empleado Público quedaron postergados a la aprobación de las leyes de función pública de desarrollo de su texto, tales como: la regulación del directivo público profesional, la carrera horizontal, la evaluación del desempeño y el cierre del modelo de grupos y subgrupos de clasificación; así como el desarrollo parcial de aspectos tales como la regulación de los restantes tipos de personal al servicio de la Administración del Estado, la prolongación en el servicio activo de las personas en edad de jubilación, las modalidades adicionales de provisión, movilidad y situaciones administrativas del personal funcionario, así como la regulación de las faltas disciplinarias graves y leves.

Al obedecer al mandato del TRLEBEP, no caben cauces alternativos para llevar a cabo este desarrollo que no sean a través de una Ley de Cortes Generales, tal y como se ha expuesto en el apartado 1.3. No obstante, el principio de eficacia



se cumple igualmente en la medida en que la aprobación de la Ley de Función Pública de la Administración del Estado sirve para depurar el ordenamiento jurídico, dando término a la transitoriedad endémica de que ha adolecido el régimen jurídico de la función pública desde la aprobación el Estatuto Básico del Empleado Público.

En el apartado 1.2.i, así como en el apartado 2.1 de este documento se detallan las novedades que introduce la norma, que huelga reiterar en este punto; pero baste decir que esta norma cumple con el principio de eficacia al ser el cauce idóneo para el desarrollo de cuestiones tales como el aprendizaje, la formación y capacitación de las empleadas y empleados público, la planificación en la gestión de los recursos humanos; así como la introducción en el ordenamiento jurídico de la Administración del Estado de figuras como el directivo público profesional, la evaluación del desempeño.

El principio de eficiencia tiene por objeto evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. En ese sentido, la regulación incluida en la norma simplifica la gestión de los recursos humanos, especialmente en los apartados relativos a la provisión, movilidad y situaciones administrativas, con una regulación más sencilla.

El principio de proporcionalidad se cumple en la medida en que, tal y como se ha expuesto, se rehúye la mera reproducción del contenido del TRLEBEP, salvo allí donde se ha considerado necesario; de esta forma conteniendo la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma.

De esta manera, se permite que sea el desarrollo reglamentario el que perfile los aspectos procedimentales y de gestión de las figuras reguladas, así como la concreción detallada de algunos de ellos, de forma que el ordenamiento jurídico



de la función pública que entre en vigor con la norma propuesta pueda adaptarse con agilidad a la cambiante realidad del empleo público.

Con el fin de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, el principio de seguridad jurídica se cumple en la medida en que se garantiza la aplicabilidad directa de la mayoría del articulado, depurando de forma efectiva y completa los preceptos actualmente dispersos en diversas normas legales.

En cuanto al principio de transparencia, la norma propuesta ha sido tramitada siguiendo el cauce previsto por el artículo 26 de la Ley del Gobierno. A tal fin con fecha 9 de marzo de 2020 se inició el trámite de audiencia previa, que se cerraría con fecha 10 de junio, al venir el plazo suspendido por la aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Tras la finalización del trámite de consulta previa se publicaría en el portal, para su general conocimiento, una nota-resumen, sintetizando las aportaciones más relevantes que fueron recabadas durante el trámite de consulta previa; habiéndose recibido un total de 86 aportaciones por parte de 19 particulares y 9 asociaciones y organizaciones de representación de empleados públicos.

Asimismo, se sustanciará trámite de audiencia pública, conforme a lo dispuesto en la normativa mencionada.

1.5. Inclusión en el Plan Anual Normativo 2022

La presente propuesta se encuentra recogida en el Plan Anual Normativo 2022, aprobado con fecha 11 de enero de 2022, para su aprobación como proyecto de ley durante el segundo semestre de ese año.



2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

2.1. Estructura de la norma.

Esta Ley consta de 139 artículos, divididos en once títulos, once disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Título preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1, que regula el objeto y principios de actuación.

Artículos 2 y 3, que fijan el ámbito de aplicación y determinan el personal excluido.

Título I. El personal al servicio de la Administración del Estado y la estructuración del empleo público.

Capítulo I. Clases de personal.

Artículo 4 a 8, relativos a la clasificación profesional del personal empleado público, y el régimen concreto del personal funcionario de carrera, del personal funcionario interino, del personal laboral y del personal eventual.

Capítulo II. Estructuración del empleo público en la Administración del Estado.

Artículo 9, que regula los cuerpos y escalas de personal funcionario.

Artículo 10, que regula los grupos de clasificación profesional.

Artículos 11 y 12, que regulan los puestos de trabajo y la adscripción de puestos.



Artículo 13, que regula las relaciones de puestos de trabajo.

Capítulo III. El personal directivo público profesional.

Artículo 14, que establece el concepto de personal directivo público profesional.

Artículo 15, relativo a la función directiva pública profesional y los principios de actuación del personal directivo público profesional.

Artículos 16 a 21, relativos al régimen jurídico del personal directivo público profesional, regulando los requisitos para la designación de este personal, su procedimiento de nombramiento, su duración y cese, el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades, la evaluación del desempeño y sus retribuciones.

Título II. Planificación estratégica de los recursos humanos.

Artículos 22 a 27, relativos a la planificación estratégica de la Administración del Estado y la planificación estratégica de los recursos humanos, la planificación estratégica de recursos humanos de ámbito general, los planes estratégicos específicos de recursos humanos, los planes de reestructuración en sectores concretos, así como las unidades flexibles.

Artículo 28, sobre la Oferta de Empleo Público.

Artículo 29, relativo al Registro de Personal de la Administración del Estado.

Título III. Garantía de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Administración del Estado.

Artículos 30 y 31, relativo a los criterios de actuación en materia de igualdad y a las unidades de igualdad.

Artículo 32, relativo a los planes de igualdad.



Artículo 33, que recoge la prevención frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Artículos 34 y 35, referidos a la formación en igualdad y a la negociación colectiva en materia de igualdad.

Título IV. Acceso al empleo público, provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas.

Capítulo I. Acceso al empleo público. Adquisición y pérdida de la relación de servicio.

Artículos 36 a 40, que recogen los principios rectores de acceso al empleo público, los requisitos generales, así como las reglas específicas para el acceso al empleo público de personas nacionales de otros Estados, de personal funcionario con nacionalidad española de Organismos Internacionales, y de personas con discapacidad.

Artículos 41 y 42, relativos a los sistemas, procesos y órganos de selección.

Artículos 43 a 46, sobre la adquisición de la relación de servicio.

Artículos 47 a 51, que regulan las distintas causas de pérdida de la condición de personal funcionario de carrera: renuncia, pérdida de la nacionalidad, jubilación, sanción disciplinaria firme de separación del servicio, así como la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.

Artículo 52, relativo a la rehabilitación de la condición de personal funcionario.

Artículo 53, que regula la pérdida de la condición de personal laboral.

Capítulo II. Provisión de puestos de trabajo y movilidad.



Artículos 54 y 55, que establecen los criterios rectores y delimitan los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado.

Artículos 56 y 57, que regulan el concurso

Artículos 58 y 59, que regulan la libre designación.

Artículos 60 a 62 relativo a la provisión temporal de puestos, la adscripción provisional y la atribución temporal de funciones.

Artículos 63 a 66, que regulan las distintas formas de movilidad, por cambio de adscripción, la movilidad extraordinaria y la movilidad voluntaria entre Administraciones públicas.

Capítulo III. Situaciones administrativas.

Artículo 67, que delimita las distintas situaciones administrativas del personal funcionario.

Artículo 68, que regula la situación de servicio activo.

Artículo 69, sobre la situación de servicios especiales.

Artículo 70, relativo a la situación de servicio en otras Administraciones Públicas.

Artículos 71 a 77, que regulan las distintas excedencias del personal funcionario: excedencia voluntaria por interés particular, excedencia voluntaria por agrupación familiar, excedencia para el cuidado de familiares, excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual, excedencia por razón de violencia terrorista, excedencia por prestación de servicios en el sector público y excedencia por desempeño de cargos electivos en las organizaciones sindicales más representativas.



Artículo 78, relativo a la suspensión de funciones.

Artículo 79, que se refiere al cambio de situaciones administrativas.

Artículo 80, que regula el reingreso al servicio activo.

Título V. Evaluación del desempeño.

Artículos 81 a 85, que regulan la evaluación del desempeño, determinando su concepto y fines, ámbito de aplicación, principios y criterios orientadores, efectos, así como los requisitos para el establecimiento de un modelo de evaluación del desempeño.

Título VI. Carrera, promoción profesional y retribuciones.

Capítulo I. Carrera y promoción profesional.

Artículo 86, que determina el concepto y principios de la carrera profesional del personal al servicio de la Administración del Estado.

Artículo 87, que fija las modalidades de la carrera profesional del personal funcionario de carrera.

Artículos 88 a 91, que regulan las distintas modalidades de carrera profesional: la carrera vertical, la carrera horizontal, promoción interna vertical y la promoción interna horizontal.

Capítulo II. Retribuciones.

Artículo 92, que establece los principios rectores del sistema retributivo.

Artículos 93 a 98, que regula las retribuciones del personal funcionario de carrera de la Administración del Estado: retribuciones básicas, retribuciones



complementarias, pagas extraordinarias, otras percepciones, y las indemnizaciones por razón del servicio.

Artículo 99, relativo a las retribuciones del personal funcionario interino.

Artículo 100, relativo a las retribuciones del personal eventual.

Artículo 101, relativo a las retribuciones del personal laboral.

Artículo 102, que regula la deducción de retribuciones.

Título VII. Aprendizaje, formación continua y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.

Artículo 103, que determina la naturaleza de la formación continua y la actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.

Artículo 104, que regula los procesos formativos de carácter obligatorio.

Artículo 105, relativo a las competencias profesionales de las empleadas y los empleados públicos de la Administración del Estado.

Artículo 106, que fija los principios de actuación.

Artículos 107 y 108, que regulan el papel del INAP y los Centros Especializados de Aprendizaje, como el Instituto de Estudios Fiscales y el Centro de Estudios Jurídicos y los promotores de formación y aprendizaje.

Título VIII. Modalidad de prestación de servicios, jornada y retribuciones.

Capítulo I. Modalidades de prestación del servicio.

Artículo 109 al 111, que regula las modalidades de prestación del servicio y teletrabajo, además de sus condiciones y derechos y deberes.



Capítulo II. Jornada y permisos.

Artículo 112, que se refiere a la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración del Estado.

Artículo 113, relativo a los permisos del personal funcionario al servicio de la Administración del Estado.

Título IX. Diálogo social. Seguridad, salud e igualdad.

Artículo 114, que establece la garantía del diálogo social.

Capítulo I. Derecho a la negociación colectiva.

Artículos 115 y 116 que regulan la negociación colectiva y su estructura.

Artículo 117, relativo a los Pactos y Acuerdos.

Capítulo II. Órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado.

Artículos 118 y 119, que regulan los distintos órganos de representación y las unidades electorales.

Artículo 120, que regula las elecciones a órganos de representación.

Artículo 121, relativo al registro de órganos de representación.

Capítulo III. Protección de la seguridad y salud de las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado.

Artículos 122, relativos a la seguridad y salud laboral y sus principios generales.

Título X. Régimen disciplinario.



Artículos 123 a 125, que se refieren al ámbito de aplicación, la configuración de la responsabilidad disciplinaria, y el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Artículos 126 a 129, que regulan las faltas disciplinarias: regulan la clasificación entre las faltas y tipifica las faltas muy graves, las faltas graves y las faltas leves.

Artículos 130 y 131, que regulan los tipos de sanciones, así como las disposiciones comunes a las sanciones disciplinarias.

Artículos 132 a 134, que regulan la extinción de la responsabilidad disciplinaria, la prescripción de faltas y sanciones y la anotación y cancelación de sanciones.

Artículo 135, relativo al procedimiento disciplinario.

Título XI. Órganos competentes en materia de función pública

Artículo 136, que se refiere a los órganos superiores en materia de función pública: el Consejo de Ministros y el departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias de función pública

Artículos 137 a 139, relativos a la Comisión Superior de Personal, la Comisión Superior de Retribuciones, la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño.

Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

Disposición adicional primera, relativa a aplicación al personal funcionario de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Disposición adicional segunda, relativa al personal con legislación específica.



Disposición adicional tercera, que regula el reconocimiento de servicios prestados en las Administraciones Públicas de cualesquiera Estados miembros de la Unión Europea.

Disposición adicional cuarta, que establece la aplicación del régimen de movilidad, situaciones administrativas y permisos del personal funcionario a parejas de hecho.

Disposición adicional quinta, relativa a la validez de las titulaciones previas al Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior para el acceso al empleo público.

Disposición adicional sexta, que prevé la existencia de catálogos de puestos para las entidades del sector público institucional estatal.

Disposición adicional séptima, que determina los resultados de la representatividad de las organizaciones sindicales en la Administración General del Estado.

Disposición adicional octava, que establece reglas sobre incompatibilidad de determinados puestos de trabajo.

Disposición adicional novena, que regula las unidades de Inclusión del personal con discapacidad.

Disposición adicional décima, sobre la racionalización de cuerpos y escalas de la Administración del Estado.

Disposición adicional undécima, sobre retribuciones del personal funcionario en prácticas.



Disposición transitoria primera, sobre el nombramiento y cese del personal directivo público profesional y el personal eventual.

Disposición transitoria segunda, sobre el régimen retributivo del personal directivo público profesional.

Disposición transitoria tercera, sobre la implantación de la evaluación del desempeño.

Disposición transitoria cuarta, relativa al régimen transitorio de retribuciones y el establecimiento de la garantía de derechos retributivos.

Disposición derogatoria única.

Disposición final primera, sobre las referencias normativas realizadas en la Ley.

Disposición final segunda, relativa al título competencial.

Disposición final tercera, sobre el desarrollo normativo de la Ley.

Disposición final cuarta, sobre la adaptación de los procedimientos de selección de personal de la Administración local.

Disposición final quinta, sobre la entrada en funcionamiento del sistema de carrera horizontal progresivo.

Disposición final sexta, que prevé la transformación del INAP en una agencia estatal con competencias en materia de selección y formación.

Disposición final séptima, que establece las reglas relativas a la entrada en vigor de la ley.



2.2. Contenido del proyecto. Principales novedades.

Vista la estructura del texto y principal contenido normativo, se analiza a continuación las novedades que se han ido introduciendo en el contenido del texto normativo que se propone.

Título preliminar

El título preliminar se refiere al objeto, principios de actuación y ámbito de aplicación.

Esta norma, más allá de llevar a cabo el desarrollo de la legislación básica en materia de empleo público, tal y como habilita el artículo 6 del TRLEBEP, tiene por objeto ordenar y definir el régimen jurídico de la función pública de la Administración del Estado, como organización cuyo centro de actuación es la ciudadanía y la satisfacción de las necesidades primordiales de la sociedad, así como desarrollar los instrumentos de gestión del empleo público.

Para ello, define el empleo público como el conjunto de personas que prestan servicios profesionales retribuidos, de interés general, en régimen estatutario o laboral. Entre los principios de actuación se incluye expresa referencia a la igualdad, mérito y capacidad, así como la publicidad y concurrencia en el acceso y promoción profesional, así como a aquellos orientados a la atracción, desarrollo y retención del talento, la cualificación permanente de las empleadas y los empleados públicos y promoción de su carrera y desarrollo profesional, el fomento de la diversidad, de los grupos infrarrepresentados y la inclusión de las personas con discapacidad, la garantía de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como de la atención a víctimas de violencia de género o de violencia sexual y la transparencia en la gestión.



Destaca igualmente la previsión del ámbito de aplicación de la norma. La intención de la ley proyectada es definir y clarificar el ámbito de aplicación del empleo público en la Administración del Estado, que no se circunscribe exclusivamente a la Administración General del Estado en sentido estricto, siendo la vocación de la norma, dentro del marco normativo que establece el TRLEBEP, ser la norma reguladora del empleo público en la Administración del Estado en su conjunto como Administración territorial. Así, el artículo 2 delimita el ámbito de aplicación de la norma a la Administración General del Estado y entes con consideración de administración pública en los términos previstos por el artículo 2.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, y a aquellas entidades cuyo régimen de ordenación y gestión de recursos humanos pueda entenderse en todo caso análogo, como lo es en el caso de las universidades públicas no transferidas. El ámbito delimitado en el artículo 2 y las exclusiones por razón de materia del artículo 3, se completan con la articulación de especialidades de aquellos colectivos sujetos a legislación especial.

Título I. El personal al servicio de la Administración del Estado y la estructuración del empleo público

El Título I se refiere a las clases de personal, a su estructuración y a la figura del directivo público profesional.

- ***Capítulo I. Clases de personal.***

El capítulo I se refiere a las clases de personal determinadas por el artículo 8 del TRLEBEP: el personal funcionario de carrera, el personal funcionario interino, el personal laboral y el personal eventual. El texto recoge las siguientes novedades:

En el caso del personal funcionario, se aborda la delimitación de funciones entre el personal funcionario de carrera y el personal laboral. Siguiendo el criterio que ya quedó fijado con la conocida Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del Tribunal



Constitucional, en cuanto al principio general de reserva al personal funcionario de carrera de los puestos de trabajo, continuada en la Sentencia 37/2002, de 14 de febrero; y de acuerdo con el mandato del artículo 9.2 del TRLEBEP, se procede a delimitar aquellas funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y, en todo caso, entran dentro del ámbito del artículo 9.2 antes citado.

La regulación del personal interino recoge varias novedades:

- ▶ En primer lugar, se permite la ampliación de la ejecución de programas de carácter temporal a un máximo de doce meses si lo justifica la duración del programa correspondiente.
- ▶ En el caso del personal interino por vacante, el nombramiento se realizará en puestos de trabajo correspondientes a las características normalizadas de los puestos de nuevo ingreso del Cuerpo o Escala en el que se les nombre, teniendo en cuenta que el personal funcionario interino nombrado para la ejecución de programas de carácter temporal, o por el exceso o acumulación de tareas (artículo 10.1.c) y d) del TRLEBEP) no ocupará puestos de trabajo.
- ▶ Se prevé la posibilidad de que excepcionalmente pueda recurrirse a los servicios públicos de empleo para realizar la preselección de candidatos.
- ▶ Se identifican las plazas que puede ocupar el personal interino. En los supuestos de ejecución de programas o exceso o acumulación de tareas, el personal interino no ocupará puestos de trabajo; en contraposición sí lo hará en el supuesto de personal interino que ocupe plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, supuesto en que el nombramiento se realizará en puestos de trabajo correspondientes a las



características normalizadas de los puestos de nuevo ingreso del cuerpo o escala en el que se le nombre.

Para el personal laboral, la principal novedad lo constituye la fijación, de forma paralela con la regulación antes referida para el personal funcionario de carrera, de los puestos que podrán ser desempeñados para el personal laboral, en cumplimiento con el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio:

“...Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención, como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a «la naturaleza de su contenido» propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 («debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos») es inconstitucional y ha de ser declarado nulo”.

La figura del personal eventual, por su parte, también incorpora mejoras en el texto.



Así, se incluye expresamente a los delegados del gobierno entre los altos cargos en cuyo ámbito puede prestar servicios el personal eventual; y se establece que, al ser sus funciones las de asesoramiento especial, no les puede corresponder el ejercicio de potestades públicas o la resolución de procedimientos administrativos.

En cuanto a su nombramiento, se introduce, como novedad, que el nombramiento y cese del personal eventual serán libres, pero habrá de llevarse a cabo entre personas idóneas, que serán quienes tengan las competencias adecuadas para el puesto que vayan a desempeñar.

Quien vaya a ocupar puestos de personal eventual deberá estar en posesión, al menos, de la misma titulación académica exigida para el acceso al subgrupo de titulación de personal funcionario al que se asimile su puesto de trabajo a efectos retributivos.

- ***Capítulo II. Estructuración del empleo público en la Administración del Estado.***

Este capítulo comienza con la definición conceptual de los cuerpos y escalas, así como la delimitación de los grupos de clasificación profesional en los que éstos se categorizan.

Se regula igualmente la adscripción de los puestos que, a fin de facilitar la gestión de los recursos humanos, las competencias y la formación, estarán adscritos a una o varias áreas funcionales, las cuales se determinarán reglamentariamente, así como los cuerpos o escalas asociadas a ellas.

También se regulan las relaciones de puestos de trabajo, como instrumento técnico a través del cual la Administración del Estado organiza, racionaliza y ordena su personal para una eficaz prestación del servicio público.



- **Capítulo III. Directivo público profesional.**

Esta figura es una de las principales novedades que recoge esta norma, en desarrollo del TRLEBEP.

Tendrán la consideración de personal directivo público profesional las personas titulares de las subdirecciones generales y los puestos que se asimilen expresamente a los anteriores. Las personas titulares de subdirecciones generales adjuntas y puestos expresamente asimilados tendrán la consideración de puestos predirectivos, siéndoles de aplicación los principios de actuación que recoge el artículo 15.2.

En primer lugar, se determina el contenido de la función directiva, que es aquella que, en el ejercicio de competencias propias o delegadas, conlleva la exigencia de especial responsabilidad y competencia técnica, así como el desempeño de determinadas tareas que se consideran de relevancia, como el establecimiento de objetivos, el asesoramiento, la planificación, y coordinación la ejecución del trabajo para la consecución de los objetivos asignados, la evaluación de objetivos y la gestión de personal, y medios materiales, incluida la dirección y coordinación de unidades administrativas. Asimismo se establecen en el artículo 15 los principios de actuación del personal directivo público profesional.

La naturaleza jurídica de la relación de empleo del personal directivo público profesional será la de derecho administrativo. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Se crea un repertorio de puestos de personal directivo público profesional para los puestos de trabajo de naturaleza directiva, así como un directorio de personal directivo público profesional, con el fin de gestionar el talento y la cobertura planificada de las vacantes de este personal, de inscripción voluntaria.



Se regulan igualmente los requisitos para el nombramiento, estableciendo la necesidad de ser personal funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales perteneciente al subgrupo A1 (o acreditar el mismo nivel de titulación en aquellos puestos cuyo régimen jurídico pueda ser laboral), contar con un nivel de experiencia y antigüedad suficiente, que se establezca en las normas reglamentarias, no contar con ninguna evaluación del desempeño de carácter negativo durante el periodo de tiempo previo que se determine reglamentariamente, así como poseer la debida formación en función del perfil del puesto.

También se regula el procedimiento para el nombramiento, mandato y cese del personal directivo público profesional, cuyo nombramiento se realizará en todo caso por el procedimiento de libre designación. La particularidad que se establece para atender a la especialidad de estos puestos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del TRLEBEP es que, sin perjuicio de las reglas generales previstas en el TRLEBEP y en esta Ley, la provisión de estos puestos se ajustará además de a los principios de igualdad, mérito y capacidad, a criterios de idoneidad, competencia profesional y experiencia.

Se establece que el nombramiento del personal directivo público inicial tendrá una duración máxima de cinco años, que podrá ser renovable por periodos idénticos, a propuesta del órgano competente para la designación, siempre que la persona designada mantenga los requisitos para el nombramiento y no obtenga evaluaciones negativas en el desempeño de su función.

Se regula igualmente el cese del personal directivo público profesional, a fin de garantizar la profesionalidad de la figura, a través de unas causas tasadas, que se comparten en gran medida tanto para el personal directivo público profesional inicial como superior. Así el cese se producirá en ambos casos por finalización del plazo máximo de su nombramiento; a petición propia; por la existencia de



una evaluación negativa de su gestión; por la supresión o modificación del puesto, con motivo de una reorganización administrativa; por la pérdida de alguno de los requisitos para la designación previstos en el artículo 17 de esta ley; así como por la separación del servicio o despido disciplinario, así como excepcionalmente, por pérdida de la confianza.

También se incluyen previsiones específicas en cuanto a la evaluación del desempeño del directivo público profesional y el régimen retributivo.

Título II. Planificación estratégica de los recursos humanos.

Una novedad importante de la ley es la apuesta decidida que se realiza por la planificación en la gestión de los recursos humanos, que se llevará a cabo a través de los planes o directrices de ámbito general de Función Pública, de los específicos de los departamentos ministeriales u organismos públicos y, en su caso, de los planes de reestructuración en sectores concretos.

- ▶ Por un lado; con carácter general, el departamento ministerial con competencias en materia de Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública podrá elaborar planes de ámbito general a fin de conseguir una gestión integrada de los recursos humanos que facilite la modernización y tecnificación de los procedimientos de planificación, ordenación y gestión de sus empleadas y empleados públicos. Igualmente podrá dictar directrices comunes para que los departamentos ministeriales y los organismos públicos elaboren sus planes estratégicos de recursos humanos.
- ▶ Con carácter igualmente general, y ámbito plurianual, cada departamento ministerial u organismo público aprobará planes específicos de recursos humanos.



- ▶ En casos concretos en que sea preciso, se prevé la aprobación de Planes de Reestructuración de sectores concretos con que adaptar la ordenación de los recursos humanos a nuevas realidades.

Finalmente, como novedad en la ley se regula la posibilidad de crear unidades orgánicas flexibles, de carácter temporal, para atender a proyectos o necesidades sobrevenidas, como herramienta para una mejor ordenación y distribución de los recursos humanos para atender necesidades operativas.

Además, este Capítulo se refiere de manera concreta a la Oferta de Empleo Público y el Registro de Personal de la Administración del Estado, como herramientas para la ejecución de la planificación y la generación de conocimiento sobre el empleo público en la Administración del Estado.

Título III. Garantía de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Administración del Estado

Se introducen en este título los criterios en materia de igualdad que estarán presentes en las actuaciones de la Administración del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Asimismo, se establece la base jurídico-legal de las unidades de igualdad para el ámbito de la Administración del Estado, ya que actualmente se contempla con carácter básico en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y su desarrollo se contempla en el Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado.

Se desarrollan instrumentos de garantía de igualdad, como los planes de igualdad y, como instrumento de prevención, el protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, y se regulan las actuaciones de



formación en igualdad por la Dirección General de Función Pública y un cauce específico de negociación colectiva para los asuntos de igualdad.

Como novedad, se incluye una referencia a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en cuanto a la definición de acoso sexual y acoso por razón de sexo a efectos de esta ley, particularmente, de la tipificación de la falta muy grave prevista en el artículo 127.1.b) del texto.

Título IV. Acceso al empleo público, provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas.

El Título IV relativo al acceso al empleo público, provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas, se estructura en tres capítulos.

- ***Capítulo I. Acceso al empleo público. Adquisición y pérdida de la relación de servicio.***

Los primeros preceptos se dedican a la previsión de los principios rectores requisitos de acceso al empleo público, en términos similares a los previstos en el TRLEBEP, considerándose oportuno su reiteración en esta norma para una mejor comprensión integral de la misma.

En cuanto a los sistemas y procesos de selección, se recoge expresamente el mandato de que los procesos de selección se desarrollarán preferentemente de forma territorializada, salvo por razones justificadas, y se guiarán por los principios de agilidad y eficiencia.

El Instituto Nacional de Administración Pública y los Centros Especializados de Aprendizaje, en sus ámbitos correspondientes, organizarán u homologarán, en su caso, cursos de formación a las personas que integren estos órganos dirigidos



a la obtención y, en su caso, actualización de conocimientos y competencias en técnicas de selección.

Igualmente, conviene destacar las siguientes novedades.

- ▶ En primer lugar, se recoge la posibilidad de que, cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados o en los supuestos de acumulación de plazas que queden vacantes, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de aspirantes que sigan en orden de prelación a las personas propuestas, para su posible nombramiento como personal funcionario de carrera.
- ▶ En segundo lugar, se prevé, en los términos que determine cada órgano convocante, y previo informe del departamento con competencias en materia de función pública, que el órgano de selección pueda elaborar relaciones de posibles personas candidatas para el nombramiento como personal funcionario interino o personal laboral temporal del cuerpo, escala o categoría al que corresponda la convocatoria.
- ▶ En tercer lugar, el plazo posesorio se reduce a siete días naturales a partir del nombramiento para el personal funcionario de carrera (que será de un mes cuando suponga cambio de localidad de residencia) y a un día para el personal funcionario interino y el personal eventual.

Por otro lado, la norma proyectada recoge las causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera y remite a las fuentes del Derecho laboral las relacionadas con el personal laboral.

- ***Capítulo II. Provisión de puestos de trabajo y movilidad.***

Se plantean diversas medidas con las que simplificar la aplicación de los distintos mecanismos de provisión de puestos de trabajo y movilidad.



Con carácter general, la provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera se realizará de conformidad con lo establecido en el TRLEBEP, en esta ley y en la normativa reglamentaria de desarrollo.

Ello no obstante, y sin perjuicio del derecho del personal funcionario a la movilidad, podrá establecerse reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria del personal funcionario cuando se considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos. La definición de los sectores prioritarios con necesidades específicas de efectivos derivará de los instrumentos que se aprueben en materia de planificación y ordenación de recursos humanos.

Las principales novedades son las siguientes:

En el caso del concurso:

- ▶ Se vincula con la evaluación del desempeño, figurando entre los méritos valorables y sirviendo de fundamento para una remoción del puesto concreto de trabajo; y se vincula igualmente con la carrera horizontal, debiendo figurar entre los méritos a valorar.
- ▶ Se establece que la remoción de los puestos obtenidos por concurso solo podrá iniciarse cuando hayan transcurrido 6 meses desde la toma de posesión en el puesto.
- ▶ Con la finalidad de una gestión más ágil de esta forma de provisión de puestos, se podrán convocar concursos generales con carácter unitario, que podrán tener carácter abierto y permanente en los términos que se establezcan reglamentariamente.

En cuanto a la libre designación, se refuerzan aspectos técnicos dentro del nombramiento, asegurando que la discrecionalidad del nombramiento se pueda



cohonestar con la garantía de experiencia y desempeño. Así, sólo podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos singularizados de especial responsabilidad y confianza para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.

En concreto, se señalan las siguientes novedades:

- ▶ En la convocatoria se valorará el tramo de carrera profesional reconocido, la experiencia profesional y formación para el desempeño del puesto.
- ▶ En todo caso, se exigirá una antigüedad mínima de 2 años como funcionario de carrera en el cuerpo o escala desde el que se participe.

Como se ha explicado más arriba, el nombramiento y cese de los puestos de estructura de personal directivo público profesional inicial, que se efectuará a través de la libre designación, se regirán por las reglas específicas que recoge el artículo 18.

Destaca especialmente la creación de la figura de la provisión temporal de puestos, para supuestos anteriormente articulados a través de la figura genérica de la comisión de servicios, que se elimina del nuevo texto, al considerarse que en la actualidad subsume fenómenos diferentes, con lo que se ha producido una cierta confusión respecto de la figura.

La provisión temporal de puestos se regula como una forma provisional de nombramiento en tanto que se produce la provisión definitiva del puesto; con un plazo máximo de un año. A diferencia de la regulación actualmente vigente, la provisión temporal de puestos no conlleva la reserva del puesto de trabajo, con el fin de que puedan liberarse los puestos desocupados.



La adscripción provisional tendrá una duración máxima de 12 meses y al finalizar dicho período el puesto ocupado será objeto de provisión definitiva, debiendo el ocupante participar en la convocatoria correspondiente con carácter obligatorio.

La atribución temporal de funciones permite dar respuesta a supuestos anteriormente articulados también con la figura genérica de la comisión de servicios. Por un lado, la participación en programas o misiones de cooperación internacional al servicio de Organizaciones internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración durante un periodo que, salvo casos excepcionales y debidamente justificados, no será superior a seis meses.

Por otro lado, en casos excepcionales se podrá acudir a esta figura para atribuir al personal funcionario de carrera el desempeño temporal, a tiempo completo o parcial, de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o bien para la realización de tareas que, por razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal ordinario.

Se prevé esta figura, por tanto, como elemento de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos en aquellos supuestos en que circunstancias coyunturales lo exigieran, incluso en un ámbito interdepartamental.

Por otro lado, se revisan en profundidad los modelos de movilidad complementarios, simplificando las figuras a que pueden acudir los funcionarios ante las distintas eventualidades que pueden ocurrir en el devenir de su desarrollo profesional en los distintos puestos que ocupen, normalizando los tránsitos entre puestos.



En ese sentido, con carácter previo se prevén las modalidades de movilidad, recogiendo expresamente la posibilidad de la movilidad de carácter forzoso, así como la movilidad colectiva.

Así, son objeto de regulación en esta ley las siguientes modalidades de movilidad: movilidad por cambio de adscripción, movilidad extraordinaria, movilidad voluntaria entre Administraciones públicas.

Como novedades en la regulación, cabe destacar las siguientes:

Se regula la movilidad por cambio de adscripción para aquellos supuestos de cambio en las estructuras organizativas, reordenación de las competencias administrativas, de la forma de prestación del servicio público o en el marco de instrumentos de planificación.

Se regulan igualmente mecanismos extraordinarios de movilidad, destinados a la protección de víctimas de violencia de género o de violencia sexual o terrorista, y por motivo de salud o rehabilitación propia, del cónyuge o pareja de hecho, o familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad; y se regula igualmente la permuta de destinos.

En cuanto a los mecanismos de movilidad voluntaria entre diferentes administraciones públicas, se establece una restricción a la participación del personal funcionario en los procedimientos de provisión definitiva de otras Administraciones, tanto por concurso como por libre designación, siendo necesario que hayan transcurrido al menos 10 años desde que se accedió al cuerpo o escala y exigiéndose adicionalmente un informe favorable del departamento a través del cual esté adscrito el cuerpo o escala.

- **Capítulo III. Situaciones administrativas.**



Se recogen las contenidas en el TRLEBEP, junto con aquellas que ya venían recogidas en la regulación estatal de carácter reglamentario, como lo es la excedencia por prestar servicios en el sector público. Además, se identifican con claridad qué situaciones administrativas son predicables del personal funcionario interino. Con carácter concreto, se recogen las siguientes novedades:

En la situación de servicios especiales, se prevé el personal que preste servicios en puestos o cargos en organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a la Administración del Estado en virtud de un contrato de alta dirección, serán asimilados a altos cargos a los efectos de esta situación administrativa.

Asimismo, se modula el derecho a reingresar al servicio activo, transcurridos al menos seis meses desde la declaración de servicios especiales, en la misma localidad y condiciones y con las retribuciones correspondientes al puesto y tramo de carrera consolidado; en caso de haber prestado servicios durante menos de seis meses, el reingreso se producirá según las normas previstas para la adscripción provisional del artículo 61.

También se recoge en el texto de la ley la garantía retributiva actualmente existente, ex art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, para el personal funcionario de carrera que hubiera sido nombrado alto cargo o asimilado en cualquier administración y hubiera permanecido en el mismo al menos dos años continuados o tres con interrupción.

En la regulación de la excedencia voluntaria por interés particular se amplía la duración mínima de la misma a cuatro años, salvo cuando razones motivadas de interés público aconsejen un periodo inferior; y se establece que, transcurrido el plazo máximo de diez de la misma, sin solicitar el reingreso al servicio activo, se



perderán todos los derechos relacionados con la carrera horizontal y vertical. Esta situación se declarará de oficio en el caso de que el funcionario no tome posesión del puesto adjudicado en un procedimiento de provisión en el plazo reglamentario.

En la regulación de la excedencia voluntaria por agrupación familiar se incluye la pareja de hecho en el supuesto de hecho. Asimismo, se rebaja el periodo máximo de esta excedencia a diez años.

En la excedencia para el cuidado de familiares se amplía el periodo de reserva del puesto desempeñado a toda la duración de la excedencia, con el máximo de tres años.

En la regulación de las excedencias por razón violencia de género o de violencia sexual y de la excedencia por violencia terrorista se prevé, una vez finalizado el derecho de reserva del puesto, el derecho a reingresar con carácter provisional en un puesto vacante de concurso en la localidad del ámbito nacional que voluntariamente se solicite.

Se incorpora la excedencia por prestación de servicios en el sector público para aquellos supuestos en los que el personal funcionario se encuentre en servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquier administración pública o en los que presten servicios en organismos o entidades del sector público como personal funcionario y no les corresponda quedar en servicio activo o servicios especiales. También quedan englobados en esta excedencia el personal funcionario que preste servicios como personal laboral de carácter fijo o en entidades del sector público institucional o que se encuentre en situación de servicio en otras administraciones públicas e ingrese voluntariamente en cuerpos o escalas de personal funcionario de carrera de otra administración mediante la superación del correspondiente proceso selectivo.



Asimismo, se regula la excedencia por desempeño de cargos electivos en las organizaciones sindicales más representativas, derivada de la regulación actual del artículo 9 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, para el personal funcionario que ostente un cargo electivo en una de las organización sindicales más representativas, de acuerdo con los estatutos de la misma, a nivel provincial, autonómico o estatal, en una de las organizaciones sindicales más representativas, que imposibilite el desempeño efectivo de su puesto de trabajo.

Finalmente, se prevé que el personal funcionario pueda cambiar de situación administrativa si reúne los requisitos, sin necesidad de reincorporarse al servicio activo, recogiendo igualmente el deber del personal funcionario de notificar cualquier cambio de situación que no derive de una resolución expresa adoptada por la Administración del Estado. Asimismo, se prevé la forma de reingreso en el servicio activo cuando el funcionario de carrera no tenga reserva de puesto.

Título V. Evaluación del desempeño

El Título V recoge la regulación de la evaluación del desempeño, otro de los aspectos más novedosos que introdujo la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007.

La regulación se basa en las siguientes notas fundamentales:

- ▶ Consiste en el procedimiento mediante el cual anualmente se valora la conducta profesional y se mide el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados públicos, con la finalidad de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos.

Será obligatoria para todo el personal que se encuentre en situación de servicio activo o asimilado.



- ▶ Los resultados de la evaluación del desempeño tendrán efectos en cuanto a la percepción de complemento de desempeño, la progresión en la carrera profesional, la provisión de puestos de trabajo y la continuidad en los puestos ocupados por concurso y los puestos ocupados por el personal directivo público profesional; así como la valoración de las necesidades formativas.
- ▶ Para que el sistema de evaluación del desempeño entre en funcionamiento y produzca efectos, los departamentos y organismos y entidades vinculadas o dependientes deben previamente implementar su instrumento de planificación estratégica y tendrá en cuenta los objetivos y resultados de cada unidad o centro directivo como marco de valoración objetiva y objetivable. En todo caso, las consecuencias económicas del sistema se diferirán dos anualidades desde su aplicación efectiva.
- ▶ Los resultados negativos de la evaluación del desempeño impedirán tener en cuenta la valoración del mérito de experiencia durante el correspondiente periodo en los procesos de selección y provisión y para su aplicación en la progresión en los tramos de la carrera profesional horizontal. Asimismo, la obtención continuada de resultados negativos en la evaluación del desempeño dará lugar a la remoción del puesto obtenido por concurso, previa audiencia de la persona interesada y mediando resolución motivada, en los términos que se prevean reglamentariamente.

Título VI. Carrera, promoción profesional y retribuciones

- **Capítulo I. Carrera y promoción profesional.**

La principal innovación que se demandaba de la Ley de Función Pública de la Administración del Estado era la regulación de la carrera horizontal, dirigida a



reducir la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, a que se refería la exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

La carrera horizontal se diseña como modelo complementario a la estructura por niveles de los puestos de trabajo. Se trata de un componente horizontal y personal para cada funcionario con independencia del puesto que ocupe y que se irá completando a medida que aumente su experiencia, su formación y siempre que su desempeño sea adecuado.

Las principales notas de la regulación son las siguientes:

- ▶ Se define la carrera horizontal como el reconocimiento del desarrollo profesional del personal funcionario de carrera mediante su progresión a través del ascenso en un sistema de tramos, definidos como las etapas sucesivas de reconocimiento del desarrollo profesional que son resultado de una evaluación objetiva y reglada, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo ni de actividad.
- ▶ La carrera horizontal se configura como voluntaria, y en cada grupo o subgrupo existirán entre cuatro y seis tramos que se determinarán reglamentariamente.
- ▶ Para quienes accedan a un nuevo cuerpo o escala por promoción interna deberá ser objeto de reconocimiento la experiencia profesional en el grupo o subgrupo de origen.
- ▶ Los ascensos de tramo se producen de forma consecutiva tras un periodo mínimo de servicios efectivos realizados en cada tramo antes de ascender al superior. Ese periodo se determinará reglamentariamente.



- ▶ Los ascensos de tramo deberán tener en cuenta la trayectoria profesional y el resultado de la evaluación del desempeño, así como el cumplimiento de un itinerario de formación especializada y en su caso la participación en actividades de gestión del conocimiento, docencia o investigación. También se valorará la adquisición de competencias y cualificaciones profesionales que se estimen necesarias por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida.
- ▶ Si bien el procedimiento para la aplicación de la carrera profesional horizontal se determinará en la correspondiente norma reglamentaria, en la ley se recogen dos reglas:
 - a. Realización de una convocatoria con carácter anual para el acceso a los distintos tramos de la carrera horizontal, en la que el personal funcionario de carrera podrá solicitar, con carácter voluntario, la evaluación de su actividad profesional.
 - b. Vinculación del reconocimiento de cada tramo de carrera horizontal con el complemento de carrera, que se percibirá distribuido en catorce mensualidades de igual importe.
 - c. Eficacia demorada de los efectos económicos del complemento de carrera tras el reconocimiento de cada tramo de carrera horizontal. Se producirán a partir del 1 de enero del año siguiente.

Para acceder a la promoción interna horizontal, es decir, el acceso por un turno específico a otro cuerpo o escala del mismo grupo o subgrupo de clasificación que el cuerpo de pertenencia, además de estar en posesión de la titulación y la superación de las pruebas, se exige una antigüedad de, al menos, dos años en el cuerpo o escala de pertenencia. Además, la oferta de empleo público determinará los cuerpos y escalas en los que se podrá efectuar dicho acceso.



- **Capítulo II. Retribuciones.**

En este capítulo se acogen las grandes modificaciones que el TRLEBEP introdujo en el régimen retributivo, con la introducción del complemento de carrera, conservándose en esencia la vigente regulación sobre retribuciones.

Así, las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico se integran por el complemento de destino, el específico, el de carrera, el de desempeño y el de servicios extraordinarios. Las principales novedades se encuentran en los siguientes:

- ▶ El complemento de carrera, que viene a retribuir la progresión alcanzada en el sistema de carrera profesional recogido en este anteproyecto de ley.
- ▶ El complemento de desempeño, que viene a sustituir al actual complemento de productividad, y retribuye el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados público de acuerdo con el resultado de la evaluación del desempeño.
- ▶ El complemento por servicios extraordinarios, que retribuye los servicios prestados fuera de la jornada ordinaria o la actividad extraordinaria desarrollada que dé lugar a una prolongación previamente autorizada del horario realizado. En este último caso no podrá ser ni fijo ni periódico y sin que el mero hecho de la existencia de un exceso horario en ningún caso implicará derecho al abono de este complemento.

Además, como otras percepciones, se recogen las indemnizaciones por residencia en determinadas localidades, las ayudas de acción social, los planes de pensiones y contratos de seguro colectivo, o las prestaciones que tengan el carácter de retribuciones en especie.



El anteproyecto de ley, además, dedica artículos a las especificidades de las retribuciones del personal funcionario interino y del personal eventual, al igual que establece el régimen jurídico de las retribuciones del personal laboral.

Finalmente, se regula la deducción proporcional de retribuciones cuando exista una diferencia no justificada entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada. Se trata de una medida independiente de las responsabilidades disciplinarias que puedan derivar de los hechos.

Título VII. Aprendizaje, formación continua y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.

Una de las novedades de entidad cualitativa que incluye la norma proyectada lo constituye la apuesta decidida por los itinerarios formativos como instrumento continuo para proporcionar al personal las competencias y conocimientos necesarios y actualizados para el desempeño del puesto de trabajo actual y facilitar el desarrollo de la carrera profesional al capacitar para los puestos que puedan ocuparse en el futuro. Además de su inclusión específica en el articulado, con un título dedicado a ella, se le dota un carácter transversal, al igual que a la planificación, de forma que se vincula a otras de las figuras jurídicas reguladas por la Ley, como pueda ser la evaluación del desempeño, la carrera horizontal, incluso el régimen disciplinario.

Se regula así, en primer lugar, la naturaleza de la formación continua y la actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, que constituye un derecho y un deber de las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado.

En segundo lugar, se prevé la existencia de procesos formativos de carácter obligatorio, ya sea como consecuencia del ingreso, de los resultados de la



evaluación del desempeño individual, del cambio de puesto o de la necesidad de actualización por cambios en las funciones atribuidas.

En tercer lugar, se regulan las competencias profesionales de las empleadas y los empleados públicos de la Administración del Estado, distinguiendo entre la cualificación profesional, consistente en el conjunto de competencias profesionales adquiridas mediante procesos de formación y aprendizaje; y la competencia profesional que es el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de una tarea o actividad profesional o una serie de ellas.

Finalmente, además de asentar diversos principios de actuación en cuestiones formativas y procesos de actuación, se introducen las figuras de los Centros de Aprendizaje y los Promotores de formación y aprendizaje. Dentro de los primeros, el Instituto Nacional de Administración Pública tendrá la consideración de Centro General de Aprendizaje, lo que le faculta a establecer pautas y criterios comunes para la planificación estratégica de la política de formación y aprendizaje en la Administración del Estado y al diseño de procesos formativos y otras experiencias de aprendizaje. El Instituto de Estudios Fiscales y el Centro de Estudios Jurídicos tendrán también la consideración de Centros Especializados de Aprendizaje. Además, se habilita el establecimiento por vía reglamentaria de los requisitos que deben reunir otros organismos o unidades administrativas para su consideración como Centros Especializados de Aprendizaje.

En cuanto a la promoción del aprendizaje, se podrán desarrollar procesos formativos y otras actividades de promoción del aprendizaje en el ámbito de cada Ministerio y organismo, siempre que no resulte posible o no se asegure un mejor cumplimiento de los principios de calidad y eficiencia de forma centralizada.



Título VIII. Modalidad de prestación de servicios, jornada y permisos.

• Capítulo I. Modalidades de prestación del servicio.

- ▶ Una importante novedad que introduce esta ley es la regulación de las modalidades de prestación del servicio y derechos digitales. Así, se distingue entre modalidades presenciales y no presenciales, articulándose las últimas a través del teletrabajo. En todo caso, ambas modalidades deben garantizar los derechos digitales.
- ▶ En concreto, se regula el teletrabajo, en desarrollo de lo previsto por el artículo 47.bis del TRLEBEP. En concreto, en su regulación destacan las siguientes notas:
 - ▶ El teletrabajo no constituye un derecho de la empleada o empleado público y queda supeditado a las necesidades organizativas y del servicio.
 - ▶ En todo caso, la prestación del servicio mediante teletrabajo tendrá carácter temporal, voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.
 - ▶ Se establecen reglas de cara a la determinación de los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñado por teletrabajo. Es condición necesaria que el puesto de trabajo pueda ser ejercidos de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales atendiendo a sus características específicas, con los medios requeridos para su desarrollo y siempre que se pueda realizar las tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones en las mismas condiciones que en la modalidad presencial, accediendo al puesto por medios telemáticos y garantizando la comunicación permanente durante la jornada laboral. A sensu contrario, no serán teletrabajables aquellos puestos de trabajo o tareas cuya prestación efectiva sólo quede garantizada con la presencia



física de la empleada o empleado público, ni aquellos otros que se determinen reglamentariamente.

- ▶ Se recogen también los derechos y deberes de los trabajadores de esta modalidad. Destacan particularmente la remisión a los derechos digitales recogidos en el Título X de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales, tales como el derecho a la intimidad, o el derecho a la desconexión digital, así como los deberes relativos a la realización de funciones encomendadas o la presencia de la persona teletrabajadora en el centro de trabajo, cuando así se requiera en los términos establecidos en la normativa de desarrollo.
- ▶ Se establecen también previsiones acerca de los medios que deberán proporcionarse a las empleadas y empleados públicos para trabajar en esta modalidad.
- ▶ Se realizará la jornada correspondiente a cada empleada o empleado público, si bien esta modalidad de prestación del servicio permite modulaciones que deberán incluirse en norma reglamentaria.

- **Capítulo II. Jornada y permisos.**

- ▶ Con respecto de la jornada general de trabajo en la Administración del Estado, ésta será fijada por el departamento ministerial competente en materia de función pública, previa negociación con las organizaciones sindicales. Cuenta para ello con dos instrumentos como son la instrucción sobre jornada y horarios de trabajo del personal y calendario laboral
- ▶ En cuanto al régimen de permisos, se recogen diversas novedades. Así, además de los permisos recogidos en el artículo 48 del Estatuto Básico del Empleado Público, se reconoce:



- ▶ El derecho a dos días por traslado de domicilio habitual en distinta localidad, y a uno cuando se trate del mismo municipio.
- ▶ El permiso de las funcionarias en estado de gestación a partir del día primero de la semana 37 de embarazo hasta la fecha del parto, desarrollando así lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la norma básica.
- ▶ Un permiso no retribuido por asuntos propios de hasta seis meses cada dos años naturales, cuando se tenga al menos un año de antigüedad en el cuerpo o escala. Se viene a actualizar así la licencia por asuntos propios recogida en el aún vigente artículo 73 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Cuando hayan prestado al menos un año de servicios efectivos, el personal funcionario interino y el personal temporal podrán solicitar también este permiso.
- ▶ Un permiso para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, así como la previsión de que las instrucciones de ordenación de la jornada y horarios del personal funcionario de la Administración del Estado recojan permisos específicos para facilitar la formación y el desarrollo profesional en horario de trabajo.

Título IX. Diálogo social, seguridad y salud laboral.

El Título IX, relativo al diálogo social, seguridad y salud en el trabajo, tiene por objeto reunir en un único texto disposiciones actualmente recogidas en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Además, introduce los principios generales de seguridad y salud



laboral sobre la base de lo contenido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, su normativa de desarrollo y el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de Adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

Se divide en tres capítulos, relativos al derecho a (i) la negociación colectiva, (ii) los órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado, y (iii) la protección de la seguridad, salud e igualdad de las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado.

- ***Capítulo I. Derecho a la negociación colectiva.***

La ley establece la articulación de la estructura de la negociación colectiva en el ámbito de la Administración General del Estado, constituyéndose y regulándose dos mesas de negociación: la mesa general y la mesa general de personal funcionario.

También se regulan los requisitos de validez y eficacia de pactos y acuerdos sobre la base de lo determinado en el artículo 38 del TRLEBEP.

- ***Capítulo II. Órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado.***

Establece la representación del personal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 a 42 del TRLEBEP; articulada a través de las delegadas y delegados de personal y las juntas de personal. Se recoge la regulación del registro de órganos de representación, creado por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Igualmente, se regulan las unidades electorales que existirán en la Administración del Estado.



Finalmente, se establecen las reglas del proceso electoral en la Administración del Estado y la regulación del registro de órganos de representación.

- **Capítulo III. Protección de la seguridad y la salud de las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado**

La ley contiene una regulación específica del derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, imponiendo a la Administración del Estado, en el marco de su deber de velar por la protección de la salud de los empleados públicos a su servicio, la formalización de la prevención de riesgos a través de la integración de la actividad preventiva y la adopción de las medidas preventivas y organizativas necesarias.

Título X. Régimen disciplinario.

El Título X regula la exigencia de responsabilidad disciplinaria en la Administración del Estado. Se unifica en un único texto, con rango de ley, todas las previsiones en materia disciplinaria para mayor seguridad jurídica, con una redacción actualizada incluyendo tipos recogidos en normas más recientes.

Como principales novedades, destacan las siguientes:

- ▶ A las faltas muy graves contenidas en el TREBEP se añaden algunas de nuevo cuño que ya aparecían en el CUAGE o en otras leyes autonómicas recientes.
- ▶ Se recogen las faltas graves y leves en una norma con rango de ley.
- ▶ Dentro de las sanciones, además de las tradicionales (separación del servicio, suspensión de funciones, traslado forzoso) se recoge el demérito, que puede consistir en la pérdida de diversos tramos en el sistema de carrera, la privación del derecho a solicitar el ascenso de tramo



o la imposibilidad de participar en procedimientos de provisión por un período de tiempo.

- ▶ En la suspensión de funciones, se establecen distintas horquillas temporales para faltas graves o muy graves, sobre las que se fijará la sanción.
- ▶ Se regula la anotación de sanciones en el Registro de Personal de la Administración del Estado, así como las reglas para la cancelación de la anotación, no pudiendo cancelarse la anotación de la sanción de separación del servicio.

Título XI. Órganos competentes en materia de función pública.

El Título XI se refiere a los órganos competentes en materia de función pública: tanto el Consejo de Ministros y el departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias de función pública, como distintos órganos colegiados con competencias en la materia, cuya regulación se remite a desarrollo reglamentario, como son la Comisión Superior de Personal, la Comisión Superior de Retribuciones y la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño.

Este título está dedicado a los citados órganos con competencias horizontales en materia de función pública. Así, no ofrece un listado exhaustivo de los órganos con competencias en materia de personal en el ámbito de la Administración General del Estado, por cuanto habría que acudir, entre otras normas legales, a lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (que incluye competencias en materia de personal de los distintos órganos superiores y directivos regulados en la misma). Tampoco incluye órganos de cooperación en materia de empleo público con otras Administraciones Territoriales que el propio TRLEBEP menciona.



Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

La ley se cierra con 11 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 7 disposiciones finales.

Un primer grupo de disposiciones se refieren a las concretas circunstancias en la aplicación de la norma para el personal funcionario de las ciudades de Ceuta y Melilla, y a personal con legislación específica, como aquel que presta servicios en otras instituciones del Estado, el personal docente y el personal estatutario de los servicios de salud o el de entidades del sector público estatal con legislación propia y especial autonomía. Supone así un cierre de modelo completando el ámbito de aplicación fijado en el artículo 2.

Una novedad general con impacto general que se incorpora en esta Ley es la equiparación por disposición adicional de las parejas de hecho con el cónyuge a efectos de permisos, provisión y situaciones administrativas.

En la ley proyectada se recogen igualmente algunas disposiciones incluidas en normas actualmente en vigor que se consideran de necesario mantenimiento. Es el caso de la disposición adicional relativa al reconocimiento de servicios prestados en las Administraciones Públicas de cualesquiera Estados miembros de la Unión Europea previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Este precepto es el único que tiene carácter básico de la norma, debido a la necesidad de que la ley proyectada sirva para derogar definitivamente las leyes actualmente vigentes en materia de empleo público en la Administración del Estado. Así se dispone en la disposición final segunda del anteproyecto de ley.

También se incluye en las disposiciones adicionales la previsión sobre la validez de las titulaciones previas al Marco Español de Cualificaciones para la Educación



Superior para el acceso al empleo público, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del TRLEBEP.

Como novedad destaca la determinación de que las entidades del sector público institucional estatal de elaborar un catálogo de puestos de trabajo en el plazo de un año, que será público, en caso de que no dispongan de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares. Además, se prevé la constitución de una unidad de inclusión del personal con discapacidad en cada departamento ministerial.

En materia de estructuración del empleo público, se prevé un plazo de seis meses en el que el Gobierno pueda llevar a cabo, en caso de ser preciso, la sistematización y racionalización de los cuerpos y escalas. No obstante, transcurrido el plazo fijado por la disposición adicional, este mandato solo podrá llevarse a cabo mediante ley.

En materia de relaciones laborales se procede a establecer las reglas relativas a la determinación en el ámbito de la Administración del Estado de los resultados de la representatividad de las organizaciones sindicales en la Administración del Estado.

Se introduce una disposición adicional acerca de la incompatibilidad de los puestos de trabajo que tengan asignados los niveles de complemento de destino 30 y 29. Tampoco se les autorizará compatibilidad a empleadas y empleados públicos que ocupen puestos en Gabinetes de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, ni al personal que ocupe puestos mediante contratos de alta dirección.

Por último, se introduce una última adicional relativa a las retribuciones del personal funcionario en prácticas que se corresponderán con el sueldo del subgrupo o grupo al que aspiran ingresar. Si bien se abonarán las retribuciones



complementarias en el caso de que las prácticas conlleven el desempeño efectivo de un puesto de trabajo.

En cuanto a las nuevas figuras introducidas por la norma, se establecen varias disposiciones transitorias para fijar el régimen aplicable hasta la completa implementación del anteproyecto de ley: la determinación del nombramiento, cese del personal directivo público profesional y del personal eventual y del régimen retributivo del personal directivo público profesional, la validez de los sistemas de evaluación del desempeño que ya estén implementados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y la garantía de derechos retributivos.

La disposición derogatoria única depura el ordenamiento jurídico de empleo público en función de las previsiones contenidas en el Anteproyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado.

En relación con las disposiciones finales conviene destacar la introducción de una disposición sobre referencias normativas en aras de la claridad del lenguaje y congruencia jurídica, así como la determinación del título competencial sobre el cual se dispone este anteproyecto de ley.

Igualmente se incluyen las habilitaciones reglamentarias. En concreto se habilita al desarrollo reglamentario del régimen jurídico aplicable al personal funcionario en prácticas en el plazo de un año. Con carácter general, se habilita al Consejo y de Ministros y departamento ministerial correspondiente a dictar las disposiciones reglamentarias, que sean necesarias para el desarrollo del anteproyecto de ley, también en el plazo de un año.

Asimismo, se otorga plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para llevar a cabo la adaptación reglamentaria de los procedimientos de selección de personal en la administración local.



Además, se prevé una entrada en funcionamiento del sistema de carrera horizontal de acuerdo con lo que se establezca en las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, que acordarán su aplicación de forma sucesiva para los diferentes ámbitos funcionales y cuerpos de personal funcionario.

Se incluye, también, la autorización legal para la transformación del Instituto Nacional de Administración Pública en una agencia estatal con competencias en materia de selección y formación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La entrada en vigor de la ley se producirá a los seis meses de su publicación en el BOE, a excepción del título V relativo a la evaluación del desempeño, así como los artículos relativos a la evaluación y retribuciones del personal directivo público profesional y régimen de carrera horizontal, que entrarán en vigor cuando se hayan desarrollado reglamentariamente.

Igualmente, hasta que se produzca la adaptación de las normas reglamentarias en materia de provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas, a la entrada en vigor de esta ley permanecerán en vigor el 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 y el Real 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.



3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Fundamento jurídico y rango normativo.

Como ya se ha apuntado, el fundamento principal de la norma que se proyecta parte del mandato del artículo 6 del TRLEBEP de que, mediante Ley de Cortes Generales, se lleve a cabo la aprobación de la ley reguladora de la Función Pública de la Administración del Estado, tal y como se recoge igualmente en el artículo 1.1 de la norma propuesta.

3.2. Congruencia con el Derecho de la Unión Europea.

La norma propuesta se dicta en el marco del ordenamiento jurídico europeo, así como los recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como de otras esferas de ámbito supranacional que cuentan con la participación de España.

En concreto, las previsiones del artículo 6 se llevan a cabo en línea con las modificaciones ya introducidas en el artículo 10 del TRLEBEP, junto con otras medidas ya adoptadas en relación con la interpretación de las de las cláusulas cuarta y quinta de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, relativas al principio de no discriminación y a las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva, respectivamente; así como a la aplicación del artículo 7.2 de la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

Así, se recoge de manera expresa el régimen expreso que ha de aplicarse en materia de retribuciones, provisión de puestos de trabajo, situaciones



administrativas y jornada y horarios, entre otros, al personal laboral, interino y eventual.

3.3. Congruencia con el ordenamiento jurídico español.

Sin perjuicio de la existencia de una multiplicidad de objetivos perseguidos por la norma proyectada, su origen trae causa del mandato de desarrollo legislativo que efectúa el TRLEBEP.

Es por ello que la norma proyectada guarda congruencia con el marco normativo en vigor, compuesto por la ley básica que viene a desarrollar. Se incluyen en la norma proyectada algunas reiteraciones de la norma básica, en la medida en que éstas sirven para mejor definir y conceptualizar las figuras jurídicas que son objeto de desarrollo en esta norma y facilitar la comprensión y de su contenido y el manejo de la misma.

Guarda coherencia con el resto del ordenamiento jurídico español, toda vez que viene a insertarse en la posición que ocupan en la actualidad las distintas normas reguladoras de la función pública de la Administración del Estado, como derecho administrativo de carácter especial.

Así, para el ámbito de aplicación de esta norma, serán igualmente de aplicación:

- (i) la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas;
- (ii) la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración del Estado;
- (iii) la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Igualmente, otras normas conexas del mismo rango normativo ya sean de carácter general o sectorial seguirán siendo de aplicación al personal funcionario



de carrera (código penal, en materia de delitos de los funcionarios, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, etc.).

Con respecto de la relación de la norma analizada y otras disposiciones de rango inferior, conviene señalar que entre los objetivos de la norma proyectada se encuentra el de generar un conjunto normativo unitario y cohesionado asentado en el principio de seguridad jurídica que permita su aplicación sencilla por parte de los empleados públicos y otros operadores jurídicos implicados. Así, se ha preferido configurar una norma jurídica que aproveche en la medida de lo posible la regulación actualmente vigente con el fin de permitir su aplicación de la forma más inmediatamente posible.

En este sentido, salvo que se requiera un desarrollo normativo específico (véase tabla del punto 3.4), sin perjuicio de posibles adaptaciones al nuevo contenido de la norma proyectada (véase tabla del punto 3.4), se mantendrán en vigor, entre otras:

- Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- 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.



- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

3.4 Entrada en vigor y vigencia.

- ***Entrada en vigor de la norma.***

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aquellas normas “que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”. Al tratarse esta ley de una norma que no impone nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen actividad económica o profesional alguna, la disposición final relativa a la entrada en vigor no establece una previsión específica con respecto de la fecha del comienzo de su vigencia, sino que plantea con carácter general diversas reglas relativas a su entrada general en vigor.

Así, de acuerdo con la disposición final séptima, se establece una *vacatio legis* general de seis meses a contar desde la publicación de la norma en el “Boletín Oficial del Estado”. Se fija ese plazo al considerar la entidad del cambio normativo que se va a producir a través de la norma proyectada, con la derogación efectiva de múltiples normas de uso corriente y extendido, que recomienda establecer un plazo amplio para llevar a cabo las correspondientes



adaptaciones y asegurar su general conocimiento con carácter previo al inicio de sus efectos.

La citada *vacatio legis* general será de aplicación a la mayoría del articulado de la norma, puesto que, tal y como se ha expuesto en los objetivos de la norma, uno de los criterios que ha presidido la redacción de la misma lo constituye la directa aplicabilidad de la mayor parte posible del articulado, que permita una aplicación paulatina pero continuada de la misma, garantizando la seguridad jurídica en todo momento.

Sin embargo, existen cuestiones cuya vigencia ha quedado demorada al ulterior desarrollo reglamentario. Para estos elementos, la ley prevé una tabla de vigencias que, con la mayor claridad posible, pretende establecer la progresiva entrada en vigor de todo el articulado de la Ley. En la siguiente tabla pueden verse las cuestiones.

Así, no entrarán en vigor hasta que no hayan sido objeto de desarrollo reglamentario las reglas recogidas en el Título V (relativo a la evaluación del desempeño), así como los artículos 20, 21 (relativos a la evaluación y retribuciones del personal directivo público) y 89 (carrera horizontal).

Como puede verse, y sin perjuicio de las normas con carácter reglamentario que pueda entenderse oportuno elaborar para el mejor desarrollo del contenido de esta ley, existen varias cuestiones cuya efectividad viene deferida a un ulterior desarrollo reglamentario, previa habilitación expresa en la norma.

Las cuestiones cuya efectividad depende de su ulterior desarrollo reglamentario son las siguientes:



Título y capítulo.	Contenido.
Desarrollos reglamentarios de tramitación preceptiva para la entrada en vigor de la norma.	
Título I. Capítulo III. Directivo Público profesional.	Regulación de la nombramiento, mandato y cese, evaluación y retribuciones del personal directivo público.
Título II. Planificación estratégica de los recursos humanos	Regulación de los instrumentos de planificación, desarrollo de las unidades orgánicas flexibles, desarrollo de la normativa reguladora del Registro Central de Personal.
Título IV. Capítulo I. Acceso al empleo público. Adquisición y pérdida de la relación de servicio.	Acceso al empleo público de personal funcionario con nacionalidad española de Organismos Internacionales.
Título V. Evaluación del desempeño.	Modelo general y procedimiento para la evaluación del desempeño de la Administración del Estado.
Título VI. Capítulo I. Carrera y promoción profesional.	Regulación de la carrera horizontal.
Título y capítulo.	
Contenido.	
Desarrollos reglamentarios previstos por la norma.	
Título IV. Capítulo II. Provisión de puestos de trabajo y movilidad.	Adaptación de los reglamentos existentes a la nueva Ley.
Título IV. Capítulo III. Situaciones administrativas.	Adaptación de los reglamentos existentes a la nueva Ley.
Título VIII. Capítulo I. Modalidades de prestación del servicio.	Regulación del teletrabajo.

3.5. Derogación de normas.

De acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial: el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, con excepción de preceptos puntuales que afectan únicamente a determinados colectivos concretos; en su normativa específica; la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; así como los artículos 12, 13 y 14 del



Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

3.6. Habilitaciones para el desarrollo reglamentario En aras de preservar el principio de seguridad jurídica y lograr satisfacer todas sus manifestaciones, es necesario desarrollar reglamentariamente varias novedades incluidas en el texto, así como adaptar las disposiciones actualmente en vigor.

Así, se recogen las siguientes habilitaciones para el desarrollo normativo:

- En la **disposición final tercera** se introduce una habilitación con carácter general para el desarrollo normativo de la Ley. En este sentido, se faculta al Consejo de Ministros y al departamento competente en materia de función pública para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley y, específicamente, en relación con los contenidos del capítulo III del título I, título V y título VI referido en la disposición final séptima. Ello también queda referido a cualquier adaptación normativa que sea necesaria ante la posible derogación del contenido vigente por oponerse a lo establecido en la norma a aprobar.

También se incluye una habilitación para el desarrollo reglamentario del régimen del personal funcionario en prácticas.

- En la **disposición final cuarta** se otorga plazo de un año al Gobierno para la adaptación de los procedimientos de selección de personal en la administración local y el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración local, de conformidad con la habilitación contenida en el artículo 100.2.a) de la Ley de Bases del Régimen Local.

3.7 Vinculación al PRTR



El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia afronta uno de los retos de la sociedad española: la reforma y modernización de la administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea a través de las reformas e inversiones contenidas en el Componente 11. La transformación eficaz del tejido productivo español que se tiene que producir en los próximos años sólo será posible si se actualiza la administración pública, dado su papel clave en el buen funcionamiento de la economía. Este cambio, de impacto transversal, descansa en cuatro ejes:

- Digitalización de la administración y sus procesos, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la simplificación de procedimientos, orientando el conjunto de las unidades administrativas a la atención a la ciudadanía y la resolución de sus problemas.
- Reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación.
- Transición energética de la administración, a través de la rehabilitación de sus edificios y la utilización de energías renovables.
- La modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

La reforma C11.R1 *“Reforma para la modernización y digitalización de la Administración”* tiene como objetivo la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos, así como reducir la tasa de temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo, se reforzará la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia.



La implementación de esta medida estará terminada a más tardar el 31 de diciembre de 2024.

En cuanto al contenido de la medida 2 de la reforma 1 del componente 11 (C11.R1.2), la norma contribuye al cumplimiento de este hito. Concretamente la norma debe dar respuesta a las siguientes cuestiones (contenidas en la descripción del hito 148 en el anexo del CID): i) la revitalización de los instrumentos de planificación, organización y gestión de los recursos humanos; ii) la garantía de la eficacia de los principios de igualdad, mérito y capacidad de acceso, así como la transparencia y agilidad de los procesos de selección; iii) la regulación de la evaluación y el rendimiento con arreglo a un marco basado en las competencias, en particular para la nueva contratación; y iv) un acceso a puestos de altos funcionarios en función del mérito y de la competencia.

Como anexo a esta MAIN se adjunta una tabla en la que se especifican las disposiciones del anteproyecto de ley que incluyen los contenidos exigidos por C.11.R1.2.

4. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La norma propuesta tiene por objeto regular el régimen jurídico de la función pública en el ámbito de la Administración del Estado, por tanto, no tiene, con carácter general, impacto alguno en el orden de distribución de competencias.

Sin embargo, a fin de incorporar en su articulado la totalidad de normas con rango de ley dispersas en la actualidad, se procede a la incorporación en el texto de esta ley el contenido de la disposición adicional vigésimo sexta de la Ley



30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; la cual, tal y como establece su propio apartado tercero, “tendrá la consideración de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución”. Tal precepto tiene, por tanto, carácter básico y se dicta al amparo de las competencias previstas en el citado artículo 149.1.18^a.

5. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS

La tramitación del anteproyecto se ajusta a lo dispuesto en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En particular se han de seguir los siguientes trámites:

- Consulta pública previa, realizada con fechas 9 de marzo a 10 de junio de 2020 (Artículo 133 ley 39/2015, de 1 de octubre; Artículo 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Elevación a Consejo de Ministros para informe (primera vuelta), realizado el 20 de diciembre de 2022 (Art.26.4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa (Art. 26.9 ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- SGT del Ministerio de Hacienda y Función Pública (Art. 26.5 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Informe potestativo (art. 26.5.1^a de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Comisión Superior de Personal (Art. 2 RD 349/2001, de 4 de abril).



- Mesa General de Negociación.
- Audiencia e información pública (Artículo 26.6 de la Ley 50/1997).
- Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad (Art. 2.1 d) del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

6.1 Impacto económico.

En relación con el impacto económico, se considera que no es procedente incorporar indicadores comparativos de reforma en materia de empleo público. En primer lugar, porque se comparan modelos de empleo público distintos, tanto en su configuración como en su estructura, por lo que el resultado de la comparación es equívoco. En segundo lugar, porque muchos indicadores versan sobre materias en la que el modelo de empleo público no sale bien parado (por citar algún ejemplo, estabilidad en puestos directivos, porcentaje de retribución variable ligada al rendimiento sobre el total de las retribuciones, etc...).

Sin estar directamente relacionado con el funcionamiento de la función pública, el índice Doing Business del Banco Mundial analiza el impacto del entorno regulatorio en el desarrollo económico y empresarial. Uno de los factores que analiza (aunque no está directamente incluido en los elementos que conforman el ranking) es la regulación y la facilidad para contratar con la Administración. El indicador se basa en el procedimiento de contratación y tiene en cuenta cinco fases:

- Presupuestación y análisis de necesidades.



- Publicidad y presentación de las licitaciones.
- Apertura de licitaciones, evaluación y firma de los contratos.
- Gestión de los contratos.
- Pago.

Además de esto, compara el marco regulatorio de los contratos públicos en cada economía.

No cabe duda de que un empleo público más eficiente, más eficaz, con mejor formación, acceso, directivos más preparados, etc., impactará positivamente en dicha facilidad para contratar con la Administración, mejorando tanto la imagen internacional de España como su desarrollo económico.

El Banco Mundial ha reiterado que los países con instituciones más fuertes tienen un mayor desarrollo económico. En términos generales, la idea es que los gobiernos (administraciones/instituciones) efectivos son el pilar clave para la reducción del desarrollo inclusivo.

Además, la OCDE ha señalado la relación existente entre la confianza en las instituciones y en la gestión y el empleo público y el desarrollo económico. Un país en el que los ciudadanos y los agentes económicos tengan una mayor confianza en el nivel de desempeño de la Administración pública atraerá mayor inversión y, por tanto, mayor crecimiento en el largo plazo.

6.2. Impacto presupuestario.

Al efecto de analizar el potencial impacto presupuestario de este proyecto, es preciso analizar previamente qué aspectos de la norma podrían suponer un incremento de gasto o una minoración en los ingresos.



En primer lugar, la norma prevé algunas novedades en cuanto a los conceptos retributivos.

El elemento retributivo ligado a la evaluación del desempeño queda subsumido en el concepto del complemento de desempeño, que viene a sustituir el actual complemento de productividad, sin que ello implique la modificación de sus cuantías. De esta forma, la incorporación de la evaluación del desempeño en el Título V del anteproyecto de ley no conlleva impacto presupuestario en tanto que se trata de una herramienta enfocada a optimizar la gestión de los recursos humanos de la Administración.

En cuanto a la carrera horizontal, la norma configura un concepto retributivo de nuevo cuño, complemento de carrera, asociado al progreso en la carrera horizontal, que no se corresponde con ninguno de los conceptos retributivos existentes en la actualidad en la Administración del Estado. Viene regulado en el artículo 95.2.c) del Proyecto establece que:

“...La cuantía del complemento de carrera será la misma para todo el personal funcionario del mismo grupo o subgrupo de clasificación profesional que tenga reconocido el mismo tramo, de acuerdo con lo que establezca la ley anual de Presupuestos Generales del Estado”.

Mediante real decreto, a propuesta de la persona titular del ministerio con competencias en materia de función pública, se establecerán los criterios y el procedimiento para la aplicación de la carrera profesional horizontal, requisito sine qua non para la implementación del sistema de carrera que activa el complemento retributivo a ella asociado. Así, la disposición final séptima establece que el sistema de carrera horizontal únicamente entrará en vigor cuando haya sido desarrollado reglamentariamente.



Asimismo, la disposición final quinta, en concreto, se refiere a la entrada en funcionamiento del sistema de carrera horizontal progresivo, pero ello referido al sistema de carrera horizontal que se regula en el artículo 89. En todo caso y en última instancia, serán las leyes de presupuestos las que establecerán la aplicación efectiva del nuevo sistema de carrera horizontal, y por tanto la cuantía concreta del concepto retributivo, así como su concreta aplicación temporal.

La citada disposición final quinta, en su párrafo segundo, prevé la posibilidad de una aplicación excepcional inicial del complemento sin vincularse a una futura evaluación del desempeño, pero siempre en los términos ya mencionados.

Sentado todo lo anterior, se plantean dos escenarios temporales de aplicación de la carrera horizontal que, en todo caso, deben recogerse presupuestariamente en las leyes anuales al efecto y que, además, quedan supeditadas al correspondiente desarrollo reglamentario, que se prevé que inicialmente su elaboración se extienda a un año desde la publicación en el BOE del proyecto de ley. Así, por un lado, por una sola vez y con carácter excepcional, puede preverse una primera fase de implementación de los dos primeros tramos de la carrera horizontal sin esperar a la efectiva implementación de la evaluación del desempeño. Por otro lado, el despliegue ordinario del modelo de carrera horizontal previsto en el artículo 89 tendrá consecuencias económico-presupuestarias una vez superado el periodo mínimo de servicios efectivos en el tramo inicial que se determine reglamentariamente. Asimismo, no debe olvidarse la previsión sobre los efectos económicos de la evaluación del desempeño establecida en el artículo 85.2, donde se dispone que este modelo no tendrá consecuencias hasta pasadas dos anualidades desde la implementación del mismo.

Es preciso tener en cuenta que la efectiva percepción del complemento de carrera, y por tanto, la potencial estimación de su impacto presupuestario, viene



vinculada al cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 89.3 y los que, en su caso, puedan determinarse de acuerdo con la disposición final quinta de cara a una implementación progresiva, como pueda ser la fijación de periodos mínimos de permanencia, requisitos de tipo formativo, y en especial el del resultado de la evaluación del desempeño, al igual que a factores externos a la configuración de la carrera horizontal. En función de los requisitos que se establezcan, el número de personas afectadas se verá minorada de manera sustancial.

Además, es preciso tener en cuenta las previsiones de jubilaciones en el tiempo que tarde en desplegar efectos económicos la carrera horizontal, que tendrá igualmente incidencia en el impacto presupuestario dada la edad media del personal funcionario, a la que ya se ha hecho referencia en esta memoria, y que deberá ser tenida en cuenta en el momento en que se implante efectivamente la carrera horizontal.

Por tanto, y con respecto a la cuantificación de la cuantía del complemento retributivo de carrera, conviene destacar que **ésta no se fija ni se preconditiona en este proyecto**, siendo objeto de las leyes de presupuestos que se aprueben.

En segundo lugar, la territorialización de los procesos de selección de personal, que se contemplan en el artículo 42.2, no tendrá un impacto presupuestario reseñable, en tanto que la gestión territorializada de procesos selectivos ya se está realizando en la Administración del Estado a través de diversos cauces organizativos, tanto propios como externos, sirviendo de ejemplo los procesos selectivos masivos, que desde hace años se llevan a cabo de forma territorializada por el INAP.



En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la realización de pruebas de procesos selectivos de forma territorializada puede emplear medios propios de la Administración del Estado, y que la realización de los procesos selectivos en una sola localización implica la necesidad de los candidatos de desplazarse a ese lugar, así como de contar con espacios e infraestructura, los cuales serían eliminados en caso de realizarse pruebas de forma territorializada. A mayores, de esta forma, esta previsión previene una traslación del coste al ciudadano, que debe sufragar los gastos de desplazamiento y alojamiento, lo que puede suponer una barrera socioeconómica en el acceso a la función pública. En este sentido, se entiende que las exigencias derivadas del principio de igualdad en el acceso a la función pública deben primar sobre el posible impacto presupuestario de esta medida que, como ya se ha justificado, en cualquier caso, no debiera ser superior al actual de manera significativa, dado que la gestión territorializada de los procesos selectivos ya se está llevando en marcha en la actualidad.

En tercer lugar, en cuanto a la inclusión en el anteproyecto de ley del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios, también puede conllevar un impacto presupuestario, en cuanto a la puesta a disposición de las empleadas y empleados públicos y mantenimiento de los medios tecnológicos a que se refiere el artículo 113.2 del anteproyecto de ley. Este precepto requiere que la Administración disponga previamente de tales soluciones tecnológicas, a fin de poder facilitarlas a sus empleadas y empleados públicos. Igualmente se instrumentarán canales de información que permitan a las empleadas y empleados públicos tener conocimientos acerca del manejo de las herramientas informáticas necesarias para esta modalidad de prestación del servicio. Los medios en que se materialice esta obligación de las Administraciones Públicas se especificarán por norma reglamentaria una vez aprobada el anteproyecto de ley, si bien presumiblemente supone dotar de dispositivos portátiles a todas las



empleadas y empleados públicos que se acojan a esta modalidad de prestación de servicios.

En cualquier caso, se estima que la implementación del teletrabajo no habría de suponer un incremento de gasto público, al no requerir ninguna inversión ni inicial ni adicional de recursos públicos para la puesta en marcha de lo proyectado en la propia norma. Esto es así ya que, de un lado, la disposición de equipos portátiles es una solución tecnológica de la que ya se dispone en no pocas unidades y cuya generalización es progresiva de forma orgánica, a través del reemplazo ordinario de los equipos de sobremesa por equipos portátiles en las distintas unidades de la Administración General del Estado.

Además, es preciso tener en cuenta que la transformación digital de la Administración ya es un objetivo que se persigue de forma autónoma en la Administración General del Estado, de suerte que los esfuerzos destinados a tales iniciativas redundan en la innecesidad de inversiones específicas relacionadas con la norma proyectada.

Así, a modo de ejemplo, la Inversión 4 del Componente 11 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominada “*Infraestructuras digitales*” tiene por objeto el desarrollo de un puesto de Trabajo Inteligente (Servicio de puesto de trabajo inteligente-moderno, multidispositivo y en movilidad) orientado a la movilidad y la utilización de herramientas colaborativas que permita mejorar la productividad de los empleados públicos y desarrollo, de forma colaborativa con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de un proceso de reskilling / upskilling.

Esta actividad está prevista que sea ejecutada por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (SEDIA) del Ministerio de Asuntos



Económicos y Transformación Digital, entre los años 2021 y 2023, y vendría dotada de una financiación de 558 millones de euros.

Si bien se trata de un proyecto independiente y autónomo de este proyecto normativo, comparte la finalidad de esta norma en la medida en que una de las actuaciones de que se compone lo constituye la puesta en servicio de puestos de trabajo inteligentes, lo cual coadyuva a que de aquí a 2025 se generalicen los puestos de trabajo en movilidad.

Estas actuaciones resultarían en la generalización de la disposición de los equipos a que se refiere el artículo 18, sin necesidad de llevar a cabo inversiones específicas al efecto, dado que el mandato reglamentario no especifica un tipo de equipo y solución de conectividad específica, adaptándose pues a la utilización o bien de las soluciones tecnológicas de que ya se disponga, o bien de aquellas cuyo aprovisionamiento estuviere ya presupuestado, o bien aquellas que se adquiriesen en el marco de las inversiones relativas a la implementación del puesto de trabajo inteligente.

Por último, cabe hacer mención a las novedades de tipo organizativo de la norma proyectada.

Así, la nueva regulación sobre el personal directivo público profesional y, en concreto, su sistema retributivo previsto en el artículo 21 no conlleva ningún aumento presupuestario de los costes de personal. En este sentido, se trata de una clasificación en la que se subsumen los actuales titulares de órganos directivos. El personal directivo incluye a las personas titulares de subdirecciones generales y puestos asimilados, de manera que también se extiende a los titulares de las subdelegaciones de Gobierno. La subsunción en esta nueva clasificación del personal ya nombrado no tiene impacto presupuestario de algún tipo, en tanto que las retribuciones siguen siendo las mismas. Las nuevas previsiones sobre el directivo público concretan aspectos previstos en el artículo



13 TREBEP, como es la vinculación de la labor del personal directivo a la evaluación del desempeño desarrollada en el Título V del anteproyecto de ley, o se determinan aspectos como la adscripción expresa a una serie de principios de actuación o especificidades en relación con los requisitos para nombramiento o el procedimiento de designación.

En cualquier caso, el artículo 21 del anteproyecto establece el régimen jurídico retributivo de todo el personal directivo, el cual responde a los mismos conceptos que actualmente se prevén en el capítulo I del presupuesto de gastos de los PGE22. Así, las retribuciones vinculadas al puesto de trabajo de acuerdo con las funciones y responsabilidad asignadas se vehiculan a través del complemento específico y el desempeño ordinario, y la productividad ligada al cumplimiento de objetivos responde al actual complemento de productividad que en el presente anteproyecto de ley pasa a denominarse complemento de desempeño, cuya modificación se fundamenta en ligar la retribución complementaria prevista en el artículo 24 c) del TREBEP a los resultados de la evaluación del desempeño.

Por otro lado, en el artículo 16.2 y 3 se dispone la creación de un repertorio de puestos de personal directivo público profesional, así como un directorio del personal directivo público profesional. Ambos registros se desarrollarán en el departamento ministerial con competencias en materia de función pública, de tal manera que se encargarán de esta tarea órganos ya existentes a los que pueda atribuirse según la atribución de competencias que realice el real decreto de estructura.

En relación con las unidades flexibles de carácter temporal reguladas en el artículo 27 del anteproyecto de ley, tampoco se prevé que tengan impacto presupuestario en tanto en cuanto se han introducido para atender proyectos o necesidades sobrevenidas, es decir como herramienta de gestión organizativa para una mejor ordenación y distribución de los recursos humanos para atender necesidades operativas. Las necesidades de personal y materiales se cubrirán



con los recursos existentes del departamento ministerial en que se creen sin que impliquen el incremento de gasto público.

También se prevé en la disposición adicional novena del anteproyecto de ley la creación en los departamentos ministeriales de "Unidades de inclusión del personal con discapacidad". Al igual que ya ha ocurrido con la creación de otros órganos administrativos como las Unidades de Igualdad, la dotación de personal para estos nuevos órganos dependientes de la Subsecretaría de cada departamento ministerial se realizará con los recursos personales. Igualmente, los medios materiales que sean necesarios para el desarrollo de las funciones atribuidas a estas unidades de inclusión del personal con discapacidad se proporcionarán por los departamentos ministeriales con cargo a los créditos presupuestarios ya existentes.

Tampoco se debe valorar el impacto presupuestario de otros órganos de carácter colegiado como la Comisión Superior de Personal. Se trata de un órgano colegiado de coordinación, documentación y asesoramiento para la elaboración de la política de personal al servicio de la Administración del Estado previsto normativamente por primera vez el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero y, actualmente, artículo 9 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Así pues, los vocales de este órgano colegiado son los titulares de los órganos directivos encargados de los recursos humanos de cada departamento ministerial, de tal manera que la asistencia a las reuniones de la Comisión Permanente y del Pleno forma parte de sus funciones y, por tanto, no está retribuido. Además, el funcionamiento de este órgano colegiado se apoya en los medios personales, técnicos y presupuestarios de la Secretaría de Estado de Función Pública, órgano superior a la que se vincula. En los mismos términos debe referirse a la nueva Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño, la cual tiene naturaleza de órgano colegiado interministerial y cuyos



miembros se determinarán por norma reglamentaria. No supone un incremento de costes por su propia naturaleza.

Igualmente, es preciso reseñar que la elaboración del estudio de los cuerpos y escalas existentes en la Administración del Estado y su naturaleza, prevista en la disposición adicional décima del anteproyecto de ley, se llevará a cabo mediante medios propios.

6.3 Cargas administrativas

La aprobación de esta norma no supone la imposición de nuevas cargas administrativas ni para ciudadanos ni para las empresas.

6.4 Impacto por razón de género.

En cuanto al impacto por razón de género, la aprobación de una norma que tiene entre sus principales objetivos la mejora y modernización de los instrumentos de gestión de los recursos humanos, la perspectiva de género constituye un elemento capital a la hora de sentar la base sobre la que construir un verdadero modelo de función pública para el siglo XXI.

Así, y tomando como punto de partida los datos ya mostrados en el apartado 1.1.2 con carácter general; y teniendo en cuenta, más en concreto, los resultados obtenidos en el Informe final de seguimiento del II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Administración del Estado (enero 2016 – junio 2018) se puede esbozar el punto de partida en cuanto a la perspectiva de género.

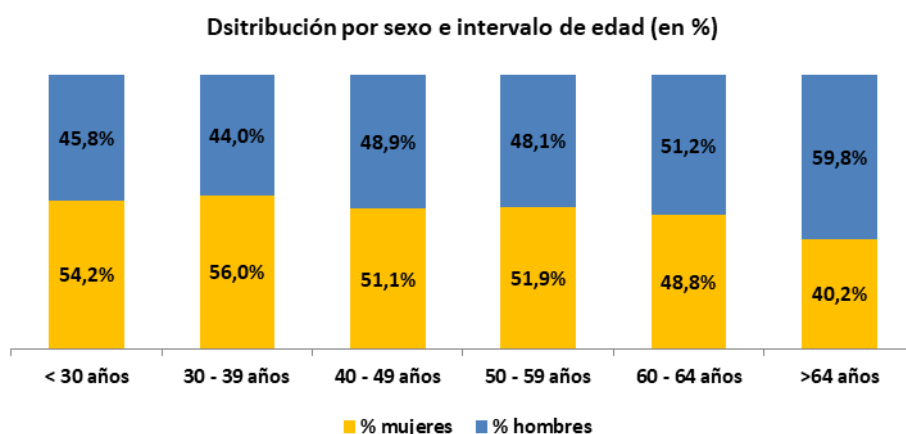
Así, con carácter general, y tal y como ya apuntamos, según los más recientes datos del Registro Central de Personal, de las 226.601 personas que integran el empleo público en la AGE, el 50,6% son hombres y el 49,4% son mujeres. En el personal funcionario de carrera, la proporción es inversa, con un 52,8% de



mujeres y un 47,2% de hombres; mientras que, en el personal laboral, la proporción de hombres asciende al 58,4%.

Entrando en mayor detalle, en cuanto al personal funcionario de carrera, el informe final de seguimiento del II Plan de igualdad esbozó datos de los puestos de mayor nivel en la estructura administrativa.

Así, se analiza la distribución del empleo público por sexo y edad, como puede verse en la siguiente tabla:



Así, la distribución entre mujeres y hombres, según intervalos de edad, se mantiene en equilibrio para todos los grupos. Dicha distribución tiende a la paridad en los grupos más numerosos (intervalo 50-59 años e intervalo 40-49 años) con una ligera proporción mayor de mujeres, en torno al 51%.

Y sin embargo, en las franjas de edad más jóvenes se observa como la presencia de mujeres aumenta, aunque por debajo del 60%, al compararla con los grupos de mayor edad. Con entre 4 y 5 puntos de diferencia respecto de los intervalos de más edad, se puede identificar una tendencia a la incorporación de mayo

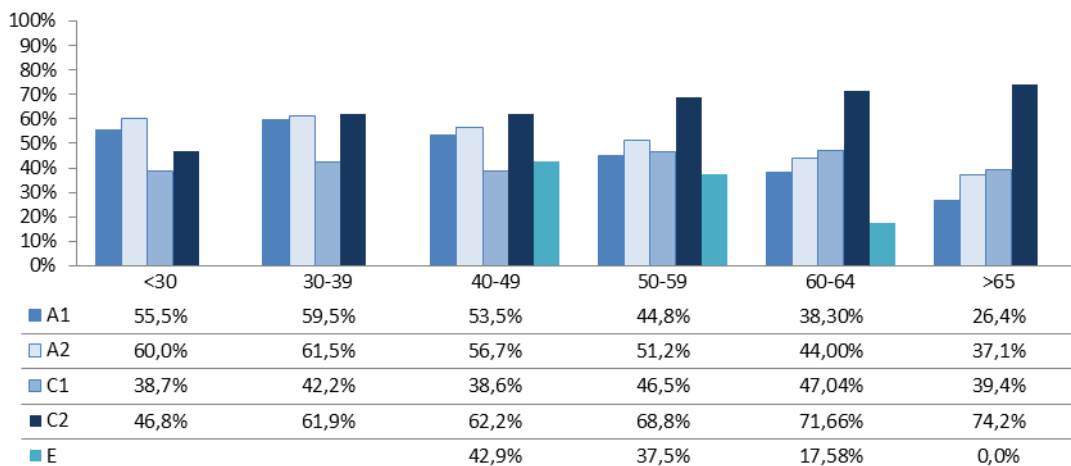


porcentaje de mujeres que de hombres en la AGE, esto es, a una tendencia a la feminización del empleo público en conjunto.

Por su parte, vemos como esta diferencia en el grupo de menores de 30 años es de 8 puntos porcentuales de mujeres respecto de hombres y llega a 12 puntos porcentuales a favor de las mujeres en la franja de 30 a 39 años. La comparativa entre ambos grupos también puede reflejar otro hecho a constatar en el acceso a la AGE, y es que hay una tendencia a ingresar en la Administración a edades más tardías.

Otro elemento importante a tener en cuenta es la proporción de mujeres por edad y Subgrupo de clasificación:

**Distribución de mujeres por edad y grupo o escala de personal funcionario
(% respecto de hombres)**



El porcentaje de mujeres en el grupo A1 aumenta según disminuye la edad, lo que muestra una clara tendencia a romper el techo de cristal y acabar con la segregación vertical. La evolución con los años, de mantenerse esta tendencia, lleva a que el porcentaje de mujeres y de hombres en el grupo A1 se mantenga



en el equilibrio, o incluso pueda desequilibrarse a favor de las empleadas públicas.

Para el grupo A2 esta tendencia es también similar, vemos como aumenta el porcentaje de mujeres según disminuye la edad.

El grupo C1, tiene una tendencia distinta, y en términos generales el porcentaje de mujeres se mantiene en torno al 40-45% en todas las franjas de edad. Posiblemente esta tendencia esté muy ligada al tipo de cuerpos que conforman el grupo C1, algunos de ellos de número muy elevado y altamente masculinizados (por ejemplo, el cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias).

En el caso del grupo C2 se observa como para todos los intervalos de edad se confirma una presencia desequilibrada a favor de las mujeres (lo que ya se ha denominado con anterioridad el “suelo pegajoso o de barro”), que contrasta con la diferente proporción de mujeres según se escala en los grupos. Parece existir una tendencia al cambio en el grupo de menos de 30 años, sin embargo, este dato corresponde a un total de 62 efectivos, con obviamente un impacto mínimo respecto del total de 33.781 efectivos que conforman el grupo C2.

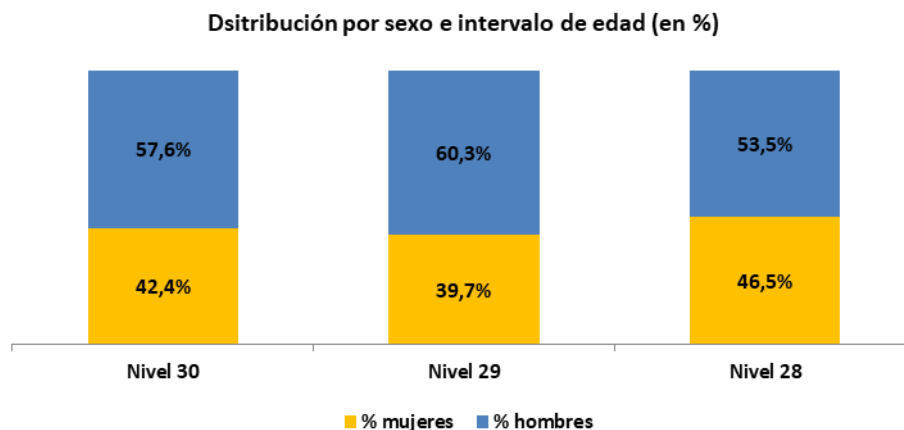
En cuanto a la carrera profesional y acceso a puestos directivos, en líneas generales se observa que, si bien la tendencia es a una presencia equilibrada, sí que se ve en grandes rasgos que a menor nivel se confirma una tendencia a mayor porcentaje de mujeres respecto de hombres. Al comparar especialmente niveles en los grupos A1 y C2, se significa una clara diferencia que muestra la ya mencionada segregación vertical, con más proporción de hombres que



mujeres en los puestos de mayor nivel, y más representación femenina en aquellos puestos de menos valor (niveles inferiores).

Al realizar el análisis por grupo, se observa que el grupo más numeroso en el caso del grupo A1 es el de nivel 28, con 7.384 efectivos, de los cuales el 46,5% son mujeres, este porcentaje disminuye para los niveles superiores (30 con 42,2% de mujeres) y 29, con 39,7% de mujeres.

En concreto, el análisis de distribución de hombres y mujeres en puestos 30, 29 y 28 permite profundizar en el análisis de la segregación vertical por género en los puestos más altos de la Administración, y la existencia de un posible techo de cristal para las mujeres.



En el grupo A2 el nivel más numeroso es de 26, con 9.566 efectivos, de los cuales el 52,4% son mujeres. En este grupo, el nivel 21 supera la presencia equilibrada a favor de las mujeres, con hasta 69,6% de empleadas públicas.

En el caso del C1, vemos disparidad entre unos niveles y otros. El grupo más numeroso corresponde al nivel 15, con hasta 15.035 efectivos, de los cuales un



33,3% son mujeres. Y sin embargo, el nivel 22, con 11.844 efectivos cuenta con un 49,4% de mujeres respecto de hombres.

Por último, en el grupo C2, se observa que para todos los niveles se rompe la presencia equilibrada a favor de las mujeres, siendo el grupo más numeroso el de nivel 17, con 10.152 efectivos y un 65,8% de mujeres.

En cuanto al personal laboral, por grupos de edad se observa que existe una mayor proporción de mujeres jóvenes en los grupos G1 y G2 que respecto del resto de grupos. Sin embargo, en general la proporción de mujeres para estos dos grupos es mayor que de hombres para las otras franjas de edad, especialmente entre los 30 y los 59 años, llegando a superar la presencia equilibrada.

Por su parte, vemos que grupos como el G4 o G5 mantienen de forma constante la proporción de mujeres por debajo de la de hombres en cualquier franja de edad, si bien se ve un porcentaje menor para los intervalos de menos de 30 y de 30 a 39 años, en ambos grupos.

Finalmente, la presencia de las mujeres en los puestos de alto cargo es todavía una de las principales brechas de género detectadas cuando se analiza la situación de la mujer en la Administración del Estado, si bien esta desigualdad no está del todo ubicada en el marco de la Administración del Estado sino en el del Gobierno y las decisiones y cuestiones de carácter político. En todo caso, a fecha de enero de 2019 había un total de 425 altos cargos, de los cuales 131 están ocupados por mujeres, lo que corresponde al 31 % del total.

En ese sentido, la norma propuesta debe considerarse que tiene un impacto positivo en materia de igualdad de género. Su articulado viene directamente



alineado y da plena cobertura legal a las medidas y actuaciones que se han venido llevando a cabo, así como las recomendaciones incluidas en Informe final de seguimiento del II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Administración del Estado, tanto en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, como en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Se pueden reseñar algunas novedades del texto, que vienen a reforzar la perspectiva de género del nuevo ordenamiento jurídico que surgiría tras su aprobación.

En relación con la brecha observada en los niveles superiores, la norma propuesta, al abordar la regulación integral del personal directivo público profesional, además de impulsar la coadyuvar a la profesionalización de tales funciones, regula su ocupación y acceso desde una perspectiva de género, ya que se establece como derecho específico del personal directivo público profesional la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo y orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; así como a la conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

El artículo 92 establece la neutralidad de género de las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Estado, garantizando la igualdad salarial entre mujeres y hombres.

La regulación del teletrabajo lo configura como una forma de organización del trabajo, teniendo en cuenta que, sin ser considerada una medida de conciliación *per se*, puede favorecer la mejora de la conciliación del desarrollo profesional con la vida personal y familiar. Se establece concretamente que la articulación del teletrabajo en la Administración del Estado habrá de hacerse en todo caso



respetando los principios de igualdad de trato entre la mujer y el hombre y de corresponsabilidad.

Conviene destacar la inclusión en el Título III de diversas garantías de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Administración del Estado. No sólo se prevén los criterios que deberá tener en cuenta la Administración del Estado en sus actuaciones, sino también desarrolla las previsiones existentes, en materia de prevención, sobre el protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el artículo 33 y de los planes de igualdad en el artículo 32. Asimismo, se especifica en el artículo 33 el concepto de acoso sexual y acoso por razón de sexo que se sostiene en esta norma, a través de una referencia a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, lo que a su vez habrá de tenerse en cuenta a efectos del régimen disciplinario del Título X.

También se prevén medidas vinculadas a la formación del personal al servicio de la Administración del Estado en materia de igualdad y no discriminación y un ámbito específico de igualdad en la negociación colectiva.

En cuanto a medidas concretas en la ley en materia de violencia de género, se refuerzan las previsiones al respecto en la gestión de los recursos humanos. Así, se regula expresamente la movilidad por razón de violencia de género, que tendrá el carácter de forzosa para hacer efectiva la protección del personal al servicio de la Administración del Estado. Este supuesto de movilidad se materializa en el derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo o escala, de análogas características, incluso en distinta localidad.

En la regulación de la excedencia por violencia de género se prevé, una vez finalizado el derecho de reserva del puesto, el derecho a reingresar con carácter



provisional en un puesto vacante de concurso en la localidad del ámbito nacional que voluntariamente se solicite.

6.5. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

La aprobación de esta norma tiene un impacto positivo en términos de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en la medida que lo venían haciendo las normas cuyo contenido incorpora esta Ley.

Así, el artículo 40 regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, tanto como personal funcionario como laboral, se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

Asimismo, la disposición adicional novena contempla la constitución de una unidad de inclusión del personal con discapacidad en cada uno de los departamentos ministeriales, con el fin de prestar al órgano directivo del que dependan el apoyo administrativo especializado que precise en materia de inclusión del personal con discapacidad, así como velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral.

Además, se regula expresamente la equiparación de las parejas de hecho a los cónyuges, de manera que las referencias a los cónyuges serán extensibles a las parejas de hecho debidamente acreditadas para las medidas de movilidad, las situaciones administrativas, los permisos previstos en esta Ley, así como para los permisos del artículo 48 del TREBEP.

Se amplía el ámbito objetivo del permiso por fallecimiento, accidente, enfermedad grave u hospitalización; del cónyuge o pareja de hecho, para incluir



también la intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario.

6.6 Impacto en la familia y en la infancia

Se estima que la aprobación de esta norma tendrá un impacto positivo en la familia y la infancia, en sentido similar con lo expuesto en el apartado anterior, toda vez que se profundiza en la conciliación de la vida personal, familiar y profesional con la extensión a las parejas de hecho de la misma consideración que tanto el TREBEP como la ley propuesta les otorgan en materia de permisos y medidas de conciliación.

6.7 Impacto medioambiental

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se considera que esta norma tiene un impacto medioambiental positivo en los términos de mitigación y adaptación establecidos por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Uno de los elementos significativos para ello es la implementación de la modalidad del teletrabajo. La reducción de desplazamientos y de espacio de oficinas tiene impacto ambiental directo en cuanto a la disminución de consumo energético. En este caso, el impacto indirecto abarca los efectos colaterales a una posible relocalización y cambio de residencia de trabajadores o a los cambios en pautas de transporte y de consumo, en función de las opciones que se prevean reglamentariamente.

Si bien el impacto indirecto ha sido objeto de un menor estudio, al tratarse de consecuencias difíciles de identificar y singularizar como consecuencia del trabajo a distancia, el impacto directo, en cambio, ha sido generalmente más



estudiado; y su efecto ha sido considerado mayoritariamente positivo, con una reducción apreciable de la distancia diaria de desplazamientos de los trabajadores, así como la disminución de consumo energético de las empresas. En Reino Unido, un estudio llegó a cuantificar la disminución de distancias en 5.700 kilómetros por trabajador y año (Hopkinson et al. 20011). En Suecia un estudio cuantificó una disminución de 80.000 litros de consumo de combustible en las oficinas y de 1,3 toneladas de papel (Scheele y Ohlson, 19982). Un estudio en España en los años 90 estimó la disminución del 2% del uso de vehículo privado, suponiendo una reducción de 10.476 kg/día de monóxido de carbono, de 538 kg/día de óxido de nitrógeno y de 988 kg/día de compuestos orgánicos volátiles (Gray et al. 1995, Pérez et al. 2003).

Otro de los elementos que contribuyen al impacto medioambiental positivo del anteproyecto de ley es la determinación de la descentralización territorial de las pruebas en los procesos selectivos. En el mismo sentido que el aducido como impacto directo de la modalidad de trabajo a distancia, la generalización de esta medida supondrá una reducción de desplazamientos a Madrid por parte de los aspirantes que participen en los procesos selectivos.

7. EVALUACIÓN EX POST

La presente norma aparece identificada entre el conjunto de proyectos que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, quedando sujeta a una evaluación *ex post*.

¹ Virtual traffic – Will e-business mean less transport and more sustainable logistics, Digital Futures Project.

² Time, efficiency and quality, KFB Report.



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE
FUNCIÓN PÚBLICA



ANEXO.

TABLA DE CORRESPONDENCIAS ENTRE EL C.11.R1.2 y EL APLFPAE

Tabla de correspondencias entre C.11.R1.2 y APLFPAE	
C.11.R1.2 Refuerzo de las capacidades del empleo público	APLFPAE Anteproyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado
Norma con rango de Ley	Art. 1.1 Objeto de la ley y habilitación normativa.
Para el ámbito de la Administración del estado	Art. 2. Ámbito de aplicación Art. 3. Personal excluido del ámbito de aplicación. Disposición adicional primera. Personal funcionario de las ciudades de Ceuta y Melilla. Disposición adicional segunda. Personal con legislación específica.
i) la revitalización de los instrumentos de planificación, organización y gestión de los recursos humanos.	Art. 10 Grupos de clasificación profesional. Art. 11. Puesto de trabajo. Art. 11.3 Vinculación del puesto de trabajo a unidades orgánicas o áreas funcionales, que identificarán las competencias genéricas y técnicas y la formación requerida para el desempeño del puesto. Art. 12. Adscripción de puestos (vinculación con las áreas funcionales correspondientes). Art. 13. Relaciones de puestos de trabajo (adaptadas y vinculadas con las áreas funcionales correspondientes). Art. 22. La planificación estratégica de la Administración del Estado. Art. 23. La planificación estratégica de los recursos humanos. Art. 24. La planificación estratégica de recursos humanos de ámbito general. Art. 25. Los planes específicos de recursos humanos. Art. 26. Los planes de reestructuración de sectores concretos. Art. 27. Unidades flexibles Art. 28.2. Oferta de empleo público como instrumento que puede incluir medidas de planificación estratégica. Art. 29 Registro de personal de la Administración del Estado. Art. 31. Unidades de igualdad. Art. 32. Planes de igualdad para la Administración del Estado.



<p>ii) la garantía de la eficacia de los principios de igualdad, mérito y capacidad de acceso, así como la transparencia y agilidad de los procesos de selección.</p>	<p>Art. 1.4. Principios rectores: igualdad, mérito y capacidad en el acceso y promoción profesional. Art. 28.3. Oferta de empleo público: previsibilidad y publicidad. Art. 36. Principios rectores de acceso al empleo público: publicidad de las convocatorias, agilidad y eficiencia, transparencia, entre otros. Art. 40. Acceso al empleo público de personas con discapacidad. Art. 41. Sistemas y procesos de selección. Art. 41.2 Descentralización de las pruebas. Conexión entre las pruebas objetivas y la adecuación de competencias profesionales. Art. 41.3 Comprobación de conocimientos, habilidades y competencias de los aspirantes en las pruebas. Art. 42. Órganos de selección. Art. 42.4 Profesionalización de órganos de selección.</p>
<p>iii) la regulación de la evaluación y el rendimiento con arreglo a un marco basado en las competencias, en particular para la nueva contratación.</p>	<p>Art. 20. Evaluación del desempeño del personal directivo público profesional. Art. 56.1. Resultado de la evaluación del desempeño como mérito a valorar en los concursos. Art. 57.1. Continuidad en el puesto de trabajo según el resultado de la evaluación del desempeño. Art. 81. Evaluación del desempeño. Concepto y fines. Art. 82. Ámbito de aplicación de la evaluación del desempeño. Art. 83. Principios y criterios orientadores de la evaluación del desempeño. Art. 84. Efectos de la evaluación del desempeño. Art. 85. Requisitos para el establecimiento de un modelo de evaluación del desempeño. Art. 86.1. Carrera profesional ligada al desempeño, entre otros criterios. Art. 89.1. Carrera horizontal mediante el ascenso en un sistema de tramos definidos como etapas de reconocimiento de desarrollo profesional. Art. 89.3. Valoración del resultado de la evaluación del desempeño para el ascenso de tramo en la carrera horizontal. Art. 95.3. Complemento de desempeño que retribuye el rendimiento o logro de objetivo de conformidad con la evaluación del desempeño. Art. 104. Deber de formación continua y actualización permanente de las competencias de las empleadas y empleados públicos.</p>



	<p>Art. 105. Actividades formativas obligatorias como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño individual.</p> <p>Art. 107. Centros de aprendizaje (INAP, Escuela Diplomática, Centro de Estudios Jurídicos y otros).</p> <p>Art. 107.3. Centros de aprendizaje llevan a cabo funciones de análisis, diseño e implantación de catálogos de competencias, procesos de formación y aprendizaje y sistemas de acreditación.</p> <p>Art. 108. Promotores de formación y aprendizaje.</p> <p>Art. 139. Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño que se ocupa de coordinar la implementación de políticas y sistemas de evaluación.</p>
iv) un acceso a puestos de altos funcionarios en función del mérito y de la competencia.	<p>Art. 14. Concepto de personal directivo público profesional.</p> <p>Art. 15. Función directiva pública profesional y principios de actuación del personal directivo público profesional.</p> <p>Art. 16. Régimen jurídico del personal directivo público profesional.</p> <p>Art. 17. Requisitos para la designación de personal directivo público profesional.</p> <p>Art. 18. Procedimiento para el nombramiento, duración y cese del personal directivo público profesional.</p> <p>Art. 19. Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades del personal directivo público profesional.</p>