

CRISIS Y REINVENCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN UN  
ESCENARIO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

CRISIS Y REINVENCIÓN DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE  
GOBERNANZA MULTINIVEL

Dirección:

Jorge Crespo González

Autores:

Begoña Larrainzar Zaballa  
Jesús Llorente Márquez  
Gema Pastor Albaladejo  
Juan Carlos Redondo Lebrero  
José María Rodríguez Montoya

Prólogo:

Manuel Arenilla Sáez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2015

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CRISIS y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel / dirección, Jorge Crespo González; autores, Begoña Larrainzar Zaballa ... [et al.] ; prólogo, Manuel Arenilla Sáez. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. – 247 p.: gráf.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 231-247

ISBN 978-84-7351-509-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-510-8 (formato electrónico). – NIPO 635-15-085-3 (formato papel). – NIPO 635-15-086-9 (formato electrónico)

I. Administración pública-Personal-España. I. Larrainzar Zaballa, Begoña. II. Crespo González, Jorge, dir. III. Arenilla Sáez, Manuel, pr. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

342.98(460)

Primera edición: diciembre 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

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

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

ISBN: : 978-84-7351-509-2 (formato papel) 978-84-7351-510-8 (formato electrónico)

NIPO: 635-15-085-3 (formato papel) 635-15-086-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-36991 - 2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

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

## CONTENIDO

Acrónimos y Abreviaturas.....	13
Índice de cuadros, tablas y gráficos .....	15
Prólogo.....	19
<i>Manuel Arenilla Sáez</i>	
Capítulo I. <b>La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis. A modo de introducción.</b> .....	31
<i>Jorge Crespo González</i>	
Capítulo II. <b>La función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención</b> .....	39
<i>Jorge Crespo González</i>	
1. Concepto y sentido de la función pública .....	40
2. Diagnóstico del entorno en que opera la función pública hoy ....	43
3. Modelo predominante de Administración pública en España y desafíos a abordar para la función pública .....	51
3.1. El modelo dominante de Administración pública .....	51
3.2. Desafíos a abordar en el futuro próximo.....	53

4. Nuevo perfil para la función pública del Estado . . . . .	57
5. Conclusiones . . . . .	61
<b>Capítulo III. La Función Pública en el ámbito internacional. últimas reformas y tendencias . . . . .</b>	<b>63</b>
<i>Juan Carlos Redondo Lebrero</i>	
1. Consideraciones previas (a modo de introducción) . . . . .	63
2. La reforma de las Administraciones públicas . . . . .	64
3. Ámbitos de reforma en la función pública comparada . . . . .	65
3.1. Redimensionamiento del empleo público . . . . .	66
3.2. La delegación de la gestión de los recursos humanos . . . . .	70
3.3. Fortalecimiento de una función pública directiva profesional . . . . .	73
3.4. Flexibilidad contractual en el sistema de empleo público . . . . .	77
3.5. Flexibilidad en el reclutamiento, selección y clasificación de puestos . . . . .	80
3.6. Vertebración de la carrera administrativa y la movilidad . . . . .	83
3.7. Diversificación de los sistemas retributivos . . . . .	85
4. Conclusiones . . . . .	89
<b>Capítulo IV. Funcion pública y actores críticos. La imagen de la función pública española para el gobierno, partidos políticos, empresarios, centrales sindicales y ciudadanía . . . . .</b>	<b>93</b>
<i>Jesús Llorente Márquez</i>	
1. Introducción . . . . .	93
2. Visión de la función pública desde el ámbito político . . . . .	95
2.1. El posicionamiento de los partidos y de los grupos políticos . . . . .	95
2.1.1. Despreocupación, desinterés y tergiversación de la función pública . . . . .	95
2.1.2. El predominio del factor económico sobre el factor humano en el discurso de los partidos políticos . . . . .	98
2.1.3. Una función pública para funcionarios . . . . .	106

2.1.4. Otras posibilidades para la gestión de la función pública. El desarrollo del EBEP . . . . .	107
2.2. La preeminencia de la política económica sobre la política de personal. La acción y el posicionamiento del Gobierno . . . . .	109
2.2.1. Un objetivo: el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria . . . . .	109
2.2.2. Limitación de la OEP . . . . .	111
2.2.3. Medidas de ajuste sobre las plantillas. El sacrificio del personal laboral . . . . .	112
3. La posición empresarial ante el sector público y la función pública . . . . .	114
3.1. La delimitación del ámbito público y privado de actuación . . . . .	114
3.2. El excesivo volumen de empleo público . . . . .	117
3.3. Hacia la laboralización de las condiciones del empleo público . . . . .	120
4. El ámbito de la función pública desde las centrales sindicales . . . . .	122
4.1. La preservación y defensa del ámbito público . . . . .	122
4.2. La precarización de las condiciones laborales. . . . .	124
4.3. Destrucción de empleo público. La externalización de los servicios públicos. . . . .	128
5. Ciudadanos y función pública . . . . .	131
5.1. Preferencia por una prestación pública de servicios . . . . .	131
5.2. La valoración de los servicios públicos . . . . .	136
6. Conclusiones. . . . .	140
Capítulo V. <b>La función pública militar, rasgos de un cambio permanente</b> . . . . .	135
<i>José María Rodríguez Montoya</i>	
1. Introducción. . . . .	135
2. La peculiaridad y complejidad de la función pública militar . . . . .	136
2.1. ¿Qué son las Fuerzas Armadas? . . . . .	137
2.2. La complejidad y peculiaridad del personal militar . . . . .	138
3. La acumulación de procesos modernizadores . . . . .	141

4. La política de personal . . . . .	143
4.1. Un cambio de política. . . . .	143
4.2. Objetivo imprescindible: captación y gestión . . . . .	144
4.3. El modelo de enseñanza militar. . . . .	148
4.4. El peso del gasto de personal. . . . .	149
4.5. El sistema de reserva . . . . .	150
5. Rasgos del modelo de articulación del personal . . . . .	152
5.1. El sistema de encuadramiento . . . . .	152
5.2. El sistema de selección, ingreso, promoción y ascenso. . . . .	154
5.3. El sistema retributivo. . . . .	155
6. A modo de conclusión: un apunte de retos de futuro . . . . .	158
6.1. Un reto <i>ad extra</i> : la relación entre la sociedad y las Fuerzas Armadas . . . . .	158
6.2. Un reto <i>ad intra</i> : la mejora de la carrera militar . . . . .	159
Capítulo VI. <b>La función pública como presupuesto para la regeneración institucional y como garantía de gobernanza local</b> .	161
<i>Begoña Larrainzar Zaballa</i>	
1. Introducción. . . . .	161
2. Diagnóstico de la situación de la función pública local . . . . .	162
2.1. Referencia al marco constitucional y normativa básica de desarrollo . . . . .	162
2.2. Factores o causas que han determinado la situación actual . . .	164
3. La aportación desde el mundo local al establecimiento del marco jurídico actual de la función pública . . . . .	166
4. Líneas de actuación impulsadas en la actualidad . . . . .	170
4.1. Crisis económica y función pública. . . . .	170
4.2. ¿Crisis del modelo de función pública local? . . . . .	170
4.3. Dos líneas reformistas a impulsar en la Administración local. .	171
4.4. Dos líneas reformistas que deben ser desarrolladas coetáneamente . . . . .	173
4.5. Reforma de la Habilitación Estatal . . . . .	174

4.6. Refuerzo del papel de la función fiscalizadora en las entidades locales .....	176
<b>Capítulo VII. Criterios institucionales y organizativos del empleo público sanitario. el ejemplo del sector público sanitario de la comunidad de madrid .....</b>	<b>179</b>
<i>Jorge Crespo González</i>	
1. Introducción .....	179
2. Un paso previo: los recursos humanos del sector público desde una perspectiva institucional y organizativa .....	181
2.1. Dos regímenes jurídicos para el empleo público .....	181
2.2. La función pública como institución y como organización ..	183
3. El sistema sanitario en España y el personal estatutario .....	184
3.1. Principios sobre los que reposa el sector salud o sanitario en España .....	184
3.2. El personal estatutario .....	186
3.2.1. Profesiones sanitarias tituladas .....	190
3.2.2. Profesionales del área sanitaria de formación profesional .....	193
3.3. El empleo público sanitario desde una perspectiva institucional y organizativa .....	194
4. Conclusiones: pertinencia del marco institucional de análisis para aproximarse al estudio y clasificación del personal sanitario .....	196
<b>Capítulo VIII. El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española .....</b>	<b>199</b>
<i>Gema Pastor Albaladejo</i>	
1. Introducción .....	199
2. Antecedentes históricos del INAP: una institución clave para el buen desarrollo de la Administración y la función pública en España. ...	209
3. La misión actual del INAP: una institución creadora de conocimiento transformador en el sector público .....	206

## ÍNDICE

4. La visión del INAP sobre la función pública del futuro. Ejes transformadores y propuestas innovadoras de actuación para reformar el modelo español de función pública . . . . .	209
4.1. La planificación y estructuración del empleo público . . . . .	210
4.2. El acceso a la función pública . . . . .	213
4.3. La carrera administrativa . . . . .	217
4.4. La dirección pública . . . . .	220
4.5. La evaluación del desempeño . . . . .	222
5. Conclusiones . . . . .	226
Capítulo IX. <b>Fuentes</b> . . . . .	231
1. Bibliográficas . . . . .	231
2. Documentales . . . . .	242
3. Páginas Web Consultadas (No citadas anteriormente) . . . . .	246