

## Presentación

### *Introduction*

DEL CAMPO GARCÍA, MARÍA ESTHER / RIVERO ORTEGA, RICARDO .....

6-8

## Artículos / Articles

### Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica

### *Professionalization of Public Management Functions in Spain from an autonomous perspective*

BRIONES-GAMARRA, ÓSCAR / GONZÁLEZ-CACHEDA, BRUNO / VARELA-ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ .....

9-24

### Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México

### *Lights and shadows of the public service professionalization in Mexico*

MARTÍNEZ-PUÓN, RAFAEL .....

25-41

### La formación de personal en la administración: propuesta de mejora del modelo de formación del PTGAS de la Universitat de València

### *Staff training in public administration: A proposal to improve the PTGAS training model at the University of Valencia*

LLACER GIRONA, MARTA / VAQUERO TIÓ, EDUARD .....

42-61

### La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos

### *Professional public management in Spain: Its institutional characterization from the network of experts*

FARIÑA GUILLÉN, J. FERNANDO .....

62-76

### La intimidad de los ciudadanos en la sala de espera: hacia una directiva europea de protección física de datos personales

### *The privacy of citizens in the waiting room: Toward a european directive on the physical protection of personal data*

CAJA MOYA, CRISTINA / QUIROGA RODRÍGUEZ, ELOI .....

77-91

## Experiencias y casos / Experiences and cases

### Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura

### *Proposals for the reform of public civil service in Extremadura*

BRUFAO CURIEL, PEDRO / BRAVO DÍAZ, CARMEN / TORRES VENTOSA, JUAN JOSÉ .....

92-105

### Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración

### *A first look at the draft bill on Open Government. Transparency, access to information, and rules on conflicts of interest for government employees*

MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN .....

106-119



# da

Número 15  
Nueva época  
Diciembre, 2025  
Documentación Administrativa



DOI: <https://doi.org/10.24965/da.15.2025>  
[www.inap.es](http://www.inap.es)  
[https://documentacionadministrativa.inap.es](http://documentacionadministrativa.inap.es)

**Director del INAP:** Manuel Pastor Sainz-Pardo

**Editor:** Ricardo Rivero Ortega  
(Universidad de Salamanca)

**Coordinación:** Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

**Redacción y administración:**  
Atocha, 106, 28012 Madrid  
Tel.: 91 273 13 20  
correo electrónico: [da@inap.es](mailto:da@inap.es)

**Edita:** Instituto Nacional de Administración Pública  
ISSN: 1989-8983  
NIPO: 231-24-001-4  
Depósito legal: M-581-1958

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

## EQUIPO EDITORIAL

**Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**

Manuel Pastor Sainz-Pardo

## COMITÉ EDITORIAL

### Editores

Ricardo Rivero Ortega (Universidad de Salamanca)  
<https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>

María Esther del Campo García (Universidad Complutense de Madrid)  
<https://orcid.org/0000-0002-8025-1103>

### Secretaría del comité editorial

María José García Solana (Universidad Complutense de Madrid)  
<https://orcid.org/0000-0002-5862-7733>

### Vocales

José Ramón Chaves García (Tribunal Superior de Justicia de Asturias)

María Jesús Gallardo Castillo (Universidad de Jaén)  
<https://orcid.org/0000-0002-3656-2940>

Rafael Jiménez Asensio (Consultor de Administraciones Públicas)

Carles Ramió Matas (Universidad Pompeu Fabra)  
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

Mercedes Fuertes López González (Universidad de León)  
<https://orcid.org/0000-0002-3347-622X>

Helena Villarejo Galende (Universidad de Valladolid)  
<https://orcid.org/0000-0002-0523-3052>

Santiago A. Bello Paredes (Universidad de Burgos)

<https://orcid.org/0000-0002-1324-0965>

Javier Pinazo Hernandis (Universidad Cardenal Herrera CEU)

<https://orcid.org/0000-0002-7971-0931>

### Coordinador científico-editorial

Néstor Clabo Clemente (INAP)

### Editor técnico

Roberto Tomé Pérez (INAP)

### Editora técnica adjunta

M.ª Ascensión Fernández Sánchez (INAP)

## COMITÉ ASESOR

María Josefa Cantero Martínez (Universidad de Castilla-La Mancha)

<https://orcid.org/0000-0001-8594-9394>

Juan Carlos Cassagne (Universidad de Buenos Aires)

<https://orcid.org/0000-0003-3308-2332>

Giuseppe Franco Ferrari (Universidad de Pavia)

<https://orcid.org/0000-0001-7467-0443>

José María de Luxán Meléndez (Universidad Complutense de Madrid)

<https://orcid.org/0000-0002-6514-9442>

María Luz Rodríguez Fernández (Universidad de Castilla-La Mancha)

<https://orcid.org/0000-0002-0404-0275>



La revista *Documentación Administrativa* es, dentro de las publicaciones periódicas de la especialidad, una referencia insoslayable en la construcción doctrinal del derecho administrativo y de la ciencia de la Administración españolas. Nacida en 1958, acumula ya más de medio siglo de vida en el que su principal signo de identidad ha consistido en ser una publicación volcada a la reflexión, desde el derecho y las ciencias de la Administración, sobre la reforma administrativa, la organización administrativa y la función pública. En 2020 se inicia una nueva época, orientada al tratamiento del régimen jurídico y las cuestiones del personal al servicio del Estado. La contribución proyectada es ofrecer reflexiones sobre el presente y el futuro del empleo público, institución clave de la buena Administración. Al fin, las personas somos responsables del correcto cumplimiento de los cometidos en las organizaciones, de manera que cada uno de los elementos del estatuto de los servidores públicos importa a la ciudadanía. *Documentación Administrativa* está sujeta a la licencia de reconocimiento de Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), que permite a terceros compartir el contenido y remezclar, adaptar y crear a partir del mismo y en cualquier medio o formato siempre que se cite a su creador original y únicamente con fines no comerciales.

## Sumario

### *Table of contents*

### **Presentación / Presentation**

#### Presentación

#### *Introduction*

CAMPO GARCÍA, MARÍA ESTHER DEL /RIVERO ORTEGA, RICARDO .....	6
--	---

### **Artículos / Articles**

#### Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica

#### *Professionalization of Public Management Functions in Spain from an autonomous perspective*

BRIONES-GAMARRA, ÓSCAR / GONZÁLEZ-CACHEDA, BRUNO / VARELA-ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ ....	9
--	---

#### Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México

#### *Lights and shadows of the public service professionalization in Mexico*

MARTÍNEZ-PUÓN, RAFAEL .....	25
-----------------------------	----

#### La formación de personal en la administración: propuesta de mejora del modelo de formación del PTGAS de la Universitat de València

#### *Staff training in public administration: A proposal to improve the PTGAS training model at the University of Valencia*

LLACER GIRONA, MARTA / VAQUERO TIÓ, EDUARD .....	42
--	----

#### La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos

#### *Professional public management in Spain: Its institutional characterization from the network of experts*

FARIÑA GUILLÉN, J. FERNANDO .....	62
-----------------------------------	----

#### La intimidad de los ciudadanos en la sala de espera: Hacia una directiva europea de protección física de datos personales

#### *The privacy of citizens in the waiting room: Toward a european directive on the physical protection of personal data*

CAJA MOYA, CRISTINA / QUIROGA RODRÍGUEZ, ELIO .....	77
---	----

## Experiencias y casos / Experiences and cases

Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura

*Proposals for the reform of public civil service in Extremadura*

BRUFAO CURIEL, PEDRO / BRAVO DÍAZ, CARMEN / TORRES VENTOSA, JUAN JOSÉ ..... 92

Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración

*A first look at the draft bill on Open Government. Transparency, access to information, and rules on conflicts of interest for government employees*

MESEGÜER YEBRA, JOAQUÍN ..... 106

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
Sección: PRESENTACIÓN  
Recibido: 16-01-2026  
Aceptado: 16-01-2026  
Publicado: 22-01-2026  
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11635>  
Páginas: 6-8



Referencia: Del Campo García, M. E. y Rivero Ortega, R. (2025). Presentación. *Documentación Administrativa*, 15, 6-8.  
<https://doi.org/10.24965/da.11635>

## Presentación

### *Introduction*

Del Campo García, María Esther

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8025-1103>  
[delcampo@cps.ucm.es](mailto:delcampo@cps.ucm.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Master of Arts en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) entre 2012 y 2015. Es, en la actualidad, decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Autora de numerosas publicaciones sobre Política Comparada centradas en el análisis institucional de las democracias, especialmente en el ámbito de las políticas sociales y culturales.

Rivero Ortega, Ricardo

Universidad de Salamanca. Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>  
[ricriv@usal.es](mailto:ricriv@usal.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo y exrector de la Universidad de Salamanca. Doctor en Derecho con premio extraordinario de doctorado. Director del Grupo de Investigación en Reforma y Modernización de las Administraciones Públicas. Profesor en las universidades de París X, James Madison (Virginia), La Plata (Argentina) y Javeriana de Bogotá. Autor de veinte libros y doscientos trabajos publicados en revistas y obras de derecho público. Director de cuarenta tesis doctorales. Entre otros, coautor de la monografía *Innovación en los gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un escenario de crisis* (INAP, 2014). Autor de los libros *La necesaria innovación en las instituciones administrativas* (INAP, 2013), y *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad* (Iustel, 2020).

El presente número de la revista Documentación Administrativa se estructura en torno a la función pública, describiendo, analizando y comparando diferentes casos de estudios. Cuenta con 5 artículos de investigación y 2 que reflejan experiencias y casos específicos. En muchos de estos casos, se parte de un proceso de reforma/modernización o innovación de la función pública que perseguía modernizar la administración, mejorando la eficiencia y la calidad del servicio mediante la profesionalización del personal, la digitalización, la evaluación del desempeño y la simplificación de procesos, incluyendo cambios en el acceso y la estructura organizativa, todo bajo un marco de transparencia y rendición de cuentas, con el objetivo de crear una administración más ágil, competente y adaptada a las cambiantes necesidades ciudadanas. Sin

embargo, en numerosas ocasiones estos procesos han encontrado obstáculos, tanto a nivel interno como externo, que van desde la misma concepción de las organizaciones administrativas, complejas, altamente burocratizadas y jerarquizadas, hasta elementos externos, como la politización de la administración pública, que queda ampliamente reflejada en algunos de los artículos de este número.

En el artículo de Briones-Gamarra, González-Cacheda y Varela-Álvarez, sobre la profesionalización de la función directiva pública en España, se busca aumentar el conocimiento empírico (a través de un análisis de contenido tanto documental como de páginas webs) respecto a la profesionalización de la función directiva y analizar de forma comparada la situación de los procedimientos establecidos en seis Comunidades Autónomas (seleccionadas en términos de población y empleo público) orientados a la profesionalización de la Administración pública. Los resultados permiten dibujar un modelo caracterizado por un bajo nivel de profesionalización y un alto grado de politización y discrecionalidad.

De igual forma, en el artículo de Martínez-Puón se analiza la evolución, los avances y los retos de la profesionalización de la función pública en México, tanto a nivel federal, estatal como municipal. Para ello, se realiza un análisis documental a partir de fuentes secundarias, normativas y documentos de organismos internacionales para explicar la trayectoria histórica tanto de intentos como de propuestas concretas para profesionalizar la función pública en este país. El resultado no es alentador: aunque la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003 marcó un avance relevante hacia la institucionalización del mérito, los efectos han sido muy limitados y la politización aparece también como una característica recurrente que impide que el proceso de reforma avance adecuadamente.

El artículo de Llacer Girona y Vaquero Tió, sobre la formación de personal en la Administración, tomando como caso el modelo de formación del PTGAS de la Universitat de València, nos muestra la complejidad de elaborar y poner en marcha un modelo formativo para esta administración que mejore la certificación de competencias y el desarrollo profesional. Se parte aquí de una metodología cualitativa (con entrevistas en profundidad), mediante una técnica de análisis de contenido. Las conclusiones son muy pertinentes y muestran la necesidad de un modelo basado en competencias que otorgue mayor relevancia a las nuevas tecnologías y metodologías docentes, subrayando la importancia de la transparencia tanto en la normativa como en los procedimientos y procesos de selección.

Fariña, en su artículo sobre la dirección pública profesional en España, parte de la información y valoración que una red de expertos (la comunidad epistémica) realiza sobre la figura del personal directivo público profesional, para intentar una caracterización del mismo. Concluye el autor, que es necesario impulsar y consolidar la función directiva (tanto a nivel competencial como desarrollando mecanismos de evaluación del desempeño), en un contexto que requiere adoptar decisiones efectivas para afrontar los distintos problemas y retos, con criterios de flexibilidad y adaptación a los permanentes cambios que se producen en el entorno de las políticas públicas.

El quinto artículo de investigación, realizado por Caja Moya y Quiroga Rodríguez, aborda un tema más concreto, pero especialmente relevante, como es el de la persistente vulneración del derecho a la intimidad en los espacios físicos de las administraciones públicas. Si bien la normativa ha avanzado considerablemente en la formulación de objetivos de cara a adecuar la inteligencia artificial y la innovación tecnológica a los procesos administrativos (como el Plan Estratégico 2025-2030 de la Agencia Estatal de Protección de Datos); sin embargo, a partir de ejemplos concretos en hospitales, oficinas de empleo y sedes tributarias, se constata una negligencia estructural en la protección de la intimidad, especialmente de las personas más vulnerables, dentro de los espacios físicos públicos. Las personas, en contextos de vulnerabilidad, se ven obligadas a ceder su privacidad. El texto termina con unas recomendaciones muy interesantes para intentar revertir esta situación.

El apartado de experiencias y casos se completa con dos artículos muy pertinentes y aplicados. El primero, realizado por Brufao Curiel, expone los resultados de un estudio destinado a proponer alternativas a la reforma del régimen jurídico del empleo público en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que adolece de ciertos problemas derivados de la rigidez en cuanto a la selección y desarrollo profesional y de la próxima jubilación de un elevado número de sus cuadros. Se incluyen aquí recomendaciones de política de personal que permitan el fortalecimiento de la carrera profesional (ingreso, movilidad y transferencia de conocimiento intergeneracional) en Extremadura.

Finalmente, el artículo de Meseguer, realiza una primera aproximación al anteproyecto de ley de administración abierta, transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. En este caso, el planteamiento metodológico permite comparar el texto sometido a información pública con los debates mantenidos en el seno del subgrupo de trabajo constituido en el

seno del Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las propuestas elevadas al ministerio competente. En sus conclusiones, el autor subraya que ni la protección jurisdiccional del derecho ni el régimen sancionar propuesto resolverán los déficits advertidos en los últimos años de aplicación de la regulación legal de la transparencia.

En suma, os animamos a leer este número porque no sólo se plantean temas relevantes para conocer, analizar y reformar la función pública, sino que además nos permiten explorar metodologías de investigación diversas que nos muestran la complejidad, la diversidad y la dificultad para continuar transformando nuestras estructuras administrativas.

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 07-07-2025  
Modificado: 10-11-2025  
Aceptado: 20-11-2025  
Publicación anticipada: 22-12-2025  
Publicado: 22-01-2026  
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11561>  
Páginas: 9-24



Referencia: Briones-Gamarra, Ó., González-Cacheda, B., Varela-Álvarez, E. J. (2025). Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica. *Documentación Administrativa*, 15, 9-24.  
<https://doi.org/10.24965/da.11561>

## Profesionalización de la función directiva pública en España desde una perspectiva autonómica

### *Professionalization of Public Management Functions in Spain from an autonomous perspective*

Briones-Gamarra, Óscar

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía  
(España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3316-8670>  
[oscarbriones@uvigo.gal](mailto:oscarbriones@uvigo.gal)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor contratado doctor en la Universidad de Vigo y secretario del grupo de investigación del Observatorio de Gobernanza G3. Ha publicado más de cincuenta trabajos científicos (artículos, capítulos y libros) en publicaciones de referencia de la Ciencia Política y de la Administración. Además, ha participado en proyectos y estancias de investigación en distintos países de Europa, América Latina y África. Premio estatal del INAP a la mejor tesis del ámbito jurídico-social en el año 2013.

González-Cacheda, Bruno

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía  
(España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1833-0003>  
[bruno.gonzalez.cacheda@uvigo.gal](mailto:bruno.gonzalez.cacheda@uvigo.gal)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor en la Universidad de Vigo y miembro del Observatorio de la Gobernanza G3. Ha publicado más de veinte trabajos en obras colectivas y revistas estatales e internacionales. Doctor en Gobernanza e Innovación en el programa de la Universidad de Vigo «Creatividade e Innovación Social e Sustentable» (Premio Extraordinario).

Varela-Álvarez, Enrique José

Universidade de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía  
(España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9021-0797>  
[evalvarez@uvigo.gal](mailto:evalvarez@uvigo.gal)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de universidad en la Universidad de Vigo y coordinador académico del grupo de investigación del Observatorio de Gobernanza G3. Ha publicado más de ciento treinta trabajos científicos (artículos, capítulos y libros) en publicaciones de referencia de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración. Además, ha participado en proyectos de investigación competitivos en España y México.

## RESUMEN

**Objetivos:** el presente trabajo se articula a través de un doble objetivo: aumentar el conocimiento empírico respecto a la profesionalización de la función directiva y conocer y analizar de forma comparada la situación de los procedimientos establecidos a nivel autonómico orientados a la profesionalización de la Administración pública. **Metodología:** a tal fin, se ha diseñado un modelo a partir de seis categorías que han guiado el análisis de contenido aplicado sobre diversas normativas y procedimientos relacionados con la profesionalización directiva a nivel autonómico. En concreto, se han seleccionado las seis comunidades autónomas más importantes en términos de población y empleo público. La recogida y análisis de información relativa al perfil profesional, proceso de selección y nombramiento ha sido complementada a través del acceso a los portales web Dirección General de Función Pública de cada una de las CC. AA. analizadas a lo largo de los años 2023 y 2024. **Resultados:** los resultados de nuestra investigación nos permiten dibujar un modelo caracterizado por un bajo nivel de profesionalización y un alto grado de politicización y discrecionalidad. De forma comparada, podemos hablar de un alto nivel de similitudes y un discreto número de disparidades entre CC. AA. con escasos efectos prácticos como consecuencia de la falta de concreción y desarrollo reglamentario. **Conclusiones:** como conclusión, podemos describir el modelo analizado como discrecional y politicizado, alejado de las recomendaciones establecidas a nivel internacional respecto a la necesidad de profesionalizar la función directiva de las Administraciones públicas.

## PALABRAS CLAVE

Profesionalización; dirección pública profesional; Administración pública.

---

## ABSTRACT

**Objectives:** This paper has a twofold objective: to increase empirical knowledge on the professionalization of the managerial function and to learn about and analyze in a comparative way the situation of the procedures established at the regional level aimed at the professionalization of the public administration. **Methodology:** To this end, we have articulated a model based on six categories that have guided the content analysis applied to various regulations and procedures related to the professionalization of management at the regional level. Specifically, the six most important autonomous communities in terms of population and public employment have been selected. The collection and analysis of information related to the professional profile, selection process and appointment has been complemented by accessing the web portals of the General Directorate of Public Administration of each of the Autonomous Regions analyzed throughout 2023 and 2024. **Results:** The results of our research allow us to draw a model characterized by a low level of professionalization and a high degree of politicization and discretionality. Comparatively, we can speak of a high level of similarities and a discrete number of disparities between CC. AA. with few practical effects as a consequence of the lack of specification and regulatory development. **Conclusions:** In conclusion, we can describe the model analyzed as discretionary and politicized, far from the recommendations established at the international level regarding the need to professionalize the management function of public administrations.

## KEYWORDS

Professionalization; professional public administration; public administration.

---

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EVOLUCIÓN DEL MODELO EN ESPAÑA. 2. MARCO TEÓRICO Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA. 3. MATERIAL Y MÉTODO. 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. CONCLUSIÓN Y LIMITACIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

---

## INTRODUCCIÓN

La gestión pública del siglo XXI se articula sobre diversos elementos procedentes de enfoques asociados a una mayor conciencia ciudadana sobre la eficacia, la eficiencia, la calidad o la transparencia (Parrado, 2023). A este respecto, el buen desempeño de las funciones directivas públicas se ha convertido en un elemento en permanente consideración. Se puede señalar, de hecho, un cierto consenso en el ámbito académico y político

acerca de la necesidad de profesionalizar la función directiva en las Administraciones públicas (Hartley, 2025; Coleman, 2003) como elemento clave para la transformación del sector público (Maeso, 2010). En esta línea se sitúan las prescripciones de diversos autores e instituciones internacionales (Lapuente y Suzuki, 2020; Fuenzalida y Ricucci, 2018; OCDE, 2018). Para la OCDE (2018; 2023) resulta necesario proteger, mediante la profesionalización, la función directiva de las presiones y represalias políticas.

No obstante, parece interesante aclarar primero a qué nos referimos con el concepto de profesionalización en la función directiva pública, proponiendo para ello incorporar la lógica neoweberiana de «reprofesionalización» (Weber, 1977) basada en valores públicos (Parrado, 2023; Moore, 2014) y en comprender que existe un oficio propio de la gestión pública (Rhodes, 2016). Entendiendo así que la profesionalización ha de implicar una mejora de la gestión pública, la defensa de la imparcialidad como criterio general y la especialización en la función directiva, mejorando las competencias, habilidades y valores axiológicos tanto de los candidatos como del personal directivo ejerciente (OCDE, 2023). En otras palabras, estamos ante un proceso basado en competencias técnicas, éticas y de liderazgo, separando la gestión pública de la lógica partidista, buscando la estabilidad, la rendición de cuentas y la calidad en la toma de decisiones públicas.

Diversos trabajos (Oltra, 2008; Coleman, 2003) señalan como elemento positivo la objetivación de la función directiva<sup>1</sup> como requisito para la mejora de la función pública frente a los obstáculos a la gestión que implica una politización intensa (Cocciasecca et al., 2021; Fuenzalida y Ricucci, 2018; Lapuente y Dahlström, 2018). Abundando en esta idea, investigaciones de carácter empírico publicadas (Kim et al., 2022) confirman los efectos negativos de la politización de las funciones directivas a través de un menor compromiso organizacional y un mayor nivel de insatisfacción laboral; cuanto más profesionalizada esté la dirección pública, más se utilizarán herramientas de gestión y menor será la influencia política en los nombramientos de altos cargos (Bach et al., 2018).

Por otro lado, las consideraciones señaladas en el anterior apartado, vinculadas a las prescripciones que conforman el corpus del paradigma de la «Nueva Gestión Pública» y del «Gerencialismo», han despertado un creciente interés en el campo académico que aborda la politización de la función directiva como objeto de estudio (Kuperus y Rode, 2008). Debemos destacar el trabajo de Cooper (2020), realizado a través de una encuesta de expertos, en el que el autor compara la politización en función de las tradiciones administrativas nórdica, Westminster, germánica y napoleónica, además de las angloamericanas y del sur de Europa (en la que está incluida la española). El autor encuentra evidencias de la relación entre politización y cultura administrativa. Por otro lado, resulta pertinente citar la revisión sistemática elaborada por Cocciasecca et al. (2021) sobre más de 70 trabajos, en la que agrupan y sintetizan las principales investigaciones publicadas al respecto, analizando las principales aportaciones y temas abordados, así como los vacíos y limitaciones todavía existentes en este campo de estudio. El trabajo señalado aborda las siguientes temáticas: la corrupción y el clientelismo; el perfil y el género de las personas designadas; el análisis y la evaluación del desempeño; las diferencias y similitudes en las escalas territoriales-administrativas; los procedimientos de selección y los procesos de reforma llevados a cabo en diversos países (Cocciasecca et al., 2021).

Precisamente, en relación con la última cuestión aludida en el párrafo anterior, las investigaciones incluidas en la revisión sistemática han analizado los procesos de reforma de los procedimientos de selección en Reino Unido, Estados Unidos, Indonesia, China, Chile, Corea, Suecia y Rusia. Debemos notar que en España no se ha producido un proceso de reforma propiamente dicho. Sin embargo, a raíz de las reformas del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP<sup>2</sup>) de los años 2007 y 2015, se ha incorporado a la agenda de las instituciones la necesidad y la pertinencia de avanzar en la concreción de un modelo de personal directivo para las Administraciones públicas. Este marco difuso (Baz, 2014) permite a las distintas Administraciones caminar hacia un modelo profesionalizado que han analizado recientemente Cortés-Abad (2024) o Arenilla y Llorente (2025) en cuanto a su nivel de institucionalización, pero al que hemos introducido, para buscar un modelo escalable a cualquier nivel de la Administración, un sistema de ordenación por categorías situadas en una matriz de análisis técnico. En este contexto, consideramos necesario abordar los siguientes objetivos que guiarán la presente investigación:

<sup>1</sup> Cabe aclarar que para una mayor dinamización en la lectura del texto evitando un exceso de reiteraciones terminológicas, se empleará de modo similar el concepto «Dirección Pública Profesional» (como modelo idóneo al que debe orientarse la Administración) y el concepto de «función directiva», que conecta en mayor medida con la función de dicho elemento orgánico.

<sup>2</sup> Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 89, de 13 de abril de 2007, <https://www.boe.es/eli/es/ll/2007/04/12/7/con>. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015, <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>

- Aumentar el conocimiento empírico respecto a la profesionalización de las Administraciones públicas en España.
- Conocer y analizar de forma comparada la situación de los procedimientos establecidos a nivel autonómico orientados a la profesionalización de la Administración pública.

En el siguiente apartado, siguiendo a Parrado (2001), presentaremos los principales elementos teóricos asociados a la profesionalización de las Administraciones públicas. Los conceptos y paradigmas caracterizados en las siguientes líneas serán de utilidad para la discusión de la información y resultados obtenidos a través de trabajo de campo definido en el apartado de material y método.

## 1. EVOLUCIÓN DEL MODELO EN ESPAÑA

En este apartado expondremos, brevemente, la evolución del modelo directivo en España desde la transición hasta la actualidad. En las siguientes líneas describiremos las cuatro fases que configuran dicho modelo a través de los distintos elementos que nos permiten analizar las continuidades y las modificaciones introducidas a lo largo del tiempo.

**TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL MODELO DIRECTIVO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO**

1. <sup>a</sup> etapa: 1978-1997	El modelo de «discrecionalidad plena»
2. <sup>a</sup> etapa: 1997-2007	El modelo de «discrecionalidad limitada» y la descentralización del diseño
3. <sup>a</sup> etapa: 2007-2015	La dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva
4. <sup>a</sup> etapa: 2015-actualidad	Tibios impulsos de profesionalización desde las «microexperiencias»

*Fuente:* elaboración propia.

### 1.<sup>a</sup> etapa 1978-1997: el modelo de discrecionalidad plena

La etapa de transición en España, de un Estado autoritario a uno democrático, aparece caracterizada por un esquema tradicional del personal directivo procedente de un modelo politizado (Jiménez, 2006, p. 92), conocido como «sistema de cesantías», articulado a través de la completa discrecionalidad en la selección y cese de dicho tipo de personal. En esta línea de politización total se desarrollan los primeros veinte años del régimen democrático de 1978. Estamos ante el inicio del llamado proceso autonómico, en el que el establecimiento de las bases democráticas del país no dejaba demasiado lugar a cuestiones tan técnicas y extemporáneas como el diseño de una función directiva profesional.

### 2.<sup>a</sup> etapa 1997-2007: el modelo de discrecionalidad limitada o «circuito cerrado»

El modelo de función directiva –politizado y obsoleto– no sufrió grandes sobresaltos hasta la regulación acometida en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE<sup>3</sup>) (Sánchez-Morón, 2001, p. 93). Esta normativa estableció un principio de profesionalización en la Administración General del Estado, un supuesto «merit system» en virtud del cual los «órganos directivos» eran cargos con responsabilidad directiva y habrían de nombrarse entre funcionarios pertenecientes a cuerpos para los que se exigía titulación superior (OCDE, 2003). Además, el apdo. 10 del art. 6 de la LOFAGE indicaba que los titulares de los órganos directivos serían nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia. Sin embargo, una de las deficiencias ha sido, y es, que estos criterios de profesionalidad nunca han podido controlarse con elementos objetivos de comprobación (CEBEP, 2005, p. 66). A este respecto, no existen órganos o comisiones de valoración especializadas (Galindo, 2005, p. 239) ni criterios técnicos contrastados para medir dichas capacidades directivas.

<sup>3</sup> Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 90, de 15 de abril de 1997. <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/04/14/6/con>

De este modo, en la línea señalada por Jiménez (2006) y Ramió (2008), a nivel estatal el modelo ha evolucionado de un «spoil system» de circuito abierto a uno de «circuito cerrado funcionarizado» (Maeso, 2010, p. 75; Kuperus y Rode, 2008, p. 9) marcado por el requisito de ser alto funcionario público (requisitos de titulación y pertenencia a determinados grupos funcionariales) y rememorando el corporativismo de los años cincuenta y sesenta en España (Araujo y Varela-Álvarez, 2011).

### **3.<sup>a</sup> etapa 2007-2015: la institucionalización de la dispersión del modelo directivo y la ausencia de pasos hacia la profesionalización directiva**

La normativa estatal (el Estatuto Básico del Empleado Público en vigencia desde 2007 y su revisión en el año 2015) ha dejado un régimen jurídico poco claro para los directivos (CEBEP, 2005, p. 51). El gran avance se deriva del simple hecho de haber incorporado a las agendas públicas la idea de un cuerpo directivo como elemento específico. Fruto de este marco difuso (Baz, 2014) que permitía elaborar un modelo propio a las distintas Administraciones se ha dado una profusión de normas en distintos ámbitos territoriales y funcionales. Sin embargo, como veremos en detalle, los cambios realizados indican la ausencia de los rasgos propios que permitirían hablar de un modelo profesionalizado. Por otra parte, en muchos casos (Comunidad Valenciana, Galicia o Andalucía), los cambios normativos aparecen vinculados a un desarrollo reglamentario que nunca ha llegado.

En definitiva, asistimos en los últimos años a un modelo combinado en el que predominan los directivos extraídos del ámbito funcional mediante libre designación. A pesar de la existencia de la proliferación de los debates que señalan la necesidad de profesionalizar la función directiva, persiste un amplio grado de politización (Cooper, 2020; Parrado, 2001; Kuperus y Rode, 2008). Junto a este modelo directivo-funcional, ha ido emergiendo con fuerza y cobertura legal incuestionable un buen número de directivos de extracción privada y de designación plenamente discrecional y política.

### **4.<sup>a</sup> etapa 2015-actualidad: tibios impulsos de profesionalización desde las «microexperiencias»**

Como hemos señalado, el panorama institucional y jurídico apenas ha variado en estos años (Jiménez, 2018). En este sentido, la nueva terminología utilizada parece orientada a incrementar la apariencia de profesionalización de la función directiva (constante referencia al mérito, la capacidad, la sujeción a los resultados, la exemplaridad, etc.).

Además, la LOFAGE ha perdido su vigencia, si bien los artículos de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público<sup>4</sup> que han venido a sustituirla en la parte relativa a los directivos públicos (especialmente los arts. 61 y siguientes) siguen la misma inspiración que su precedente legal. Sin embargo, no observamos mejora alguna que nos permita hablar de una evolución hacia la profesionalización del modelo directivo (selección de directivos entre funcionarios del grupo A1 o cuando se abre al ámbito privado exigiendo competencia y experiencia sin aclarar el sistema objetivo de comprobación de esta).

En todo caso, a fin de ser justos y precisos, conviene señalar que con este mismo esquema normativo se pueden llegar a dar pasos profesionalizantes del modelo de dirección pública. A este respecto, existen casos concretos –que hemos denominado «microexperiencias» o «pequeñas iniciativas voluntaristas»<sup>5</sup>– de convocatorias y configuraciones directivas que intentan dar pasos firmes en la profesionalización de algunos elementos.

## **2. MARCO TEÓRICO Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA**

La dirección pública y la cuestión de su profesionalización son conceptos familiares en este momento en cualquier debate sobre gestión pública y/o recursos humanos en el sector público (Cardona, 2006; Ahlbäck y Bringselius, 2015; OCDE, 2023). Sin embargo, la reflexión sobre este elemento organizativo precisa de un encuadre teórico para tener claro en qué momento aparece su idea en los paradigmas de la gestión pública.

<sup>4</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

<sup>5</sup> Recopilados con excelente criterio en la muestra seleccionada por la Fundación de compromisos para la calidad en su página web: <https://www.compromisosdecalidad.es/>

Lejos del paradigma weberiano clásico (Weber, 1977), en el que la esfera política y la administrativa se encontraban claramente separadas, se ha venido instalando en los foros de debate sobre el sector público la necesidad acuciante de mejorar las figuras de conexión entre esos dos ámbitos (Cardona, 2006). De la orientación «gerencialista» o del «management» tan estudiada por Christopher Pollitt (1993) o Hood (1991) procede la puesta en valor de las funciones directivas y de la figura del personal directivo público (Echebarría y Mendoza, 1999, p. 20). Es así como uno de los principios básicos de la nueva gestión pública, el «free to manage» (Hood, 1991, p. 5), intenta convertir a los directivos públicos en auténticos «managers». Este principio ha sido incluido de forma generalizada en las reformas de la función pública de los países desarrollados, hasta constituirlo en premisa de una Administración moderna (Sánchez-Morón, 2001, p. 92; CEBEP, 2005, p. 64), si bien no de manera uniforme, sino con importantísimos matices que veremos a continuación. Se comparte, en todo caso, de forma mayoritaria, que la potenciación de los gerentes o directivos es esencial para mejorar los resultados (Coleman, 2003, p. 69).

El paradigma de la NGP incorpora diversas líneas, entre las que están la preocupación por los resultados, la flexibilidad, el establecimiento de objetivos e indicadores, cambios en la cultura organizativa, orientación a la ciudadanía o disciplina en la utilización de los recursos públicos. A efectos de esta investigación interesa especialmente la idea, asociada a la flexibilidad, de la ampliación del margen de maniobra o libertad para que los gerentes gestionen (Pollitt, 2003, p. 26; Kettl, 1997), lo que se ha traducido complementariamente (Aguilar, 2007, p. 14) en el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, buscando esta flexibilidad (OCDE, 2021; Kirkpatrick, 2006) y el mantenimiento de instancias aisladas de la presión política que permita que estos entes trabajen más eficientemente y con mayor cercanía a la ciudadanía.

Señalado el paradigma teórico y normativo en el que se puede situar la profesionalización de la función directiva, resulta necesario descender a las categorías concretas que nos pueden permitir analizar el grado de desarrollo de este modelo de gestión.

**TABLA 2. MATRIZ DE INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA**

Estatuto directivo específico
Definición y catalogación de puestos directivos
Selección profesional meritocrática
Autonomía de la función directiva
Entrenamiento de competencias directivas (sistema formativo específico)
Enfoque y evaluación de resultados
Cese objetivado

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2023; 2018; 2011), literatura especializada y entrevistas a directivos/as públicos.

A tal fin, resulta interesante y pertinente el modelo desarrollado por la OCDE (2011) (véase la tabla 2) diseñado con el objetivo de operativizar un sistema de análisis de elementos clave presentes que permitan hablar de rasgos profesionalizantes en la función directiva pública. A continuación, y de forma sintética, describiremos los elementos más importantes de cada una de las categorías que forman parte del modelo de análisis reflejado en la tabla 2:

- a) *Estatuto directivo específico*: ampliamente señalado como un rasgo indicativo (OCDE, 2003), prácticamente imprescindible<sup>6</sup> (CEBEP, 2005), de profesionalización de la función directiva (Pensabene, 2018). Estaría en línea con la idea de que la función directiva precisa de una lógica propia, de un tratamiento especial (Brosnahan, 2000) que incluye un contexto jurídico específico, formación *ad hoc* (Varela-Álvarez, 2012; OCDE, 2023) o sistemas de selección y carrera particulares.
- b) *Definición y catalogación de puestos directivos*: este elemento hace referencia a la necesidad de determinar claramente qué funciones o estructuras precisarían de la presencia de un puesto directivo (Baz, 2014; Jiménez, 2006). Resulta necesario delimitar el espacio propio de los directivos públicos

<sup>6</sup> Iturriaga, A. (2006). Una aproximación al personal directivo en el borrador de Ley del Estatuto Básico del Empleado público. En artículos doctrinales de noticias jurídicas.com

respecto de la esfera política y la clase funcional o incluso directiva-funcional (Pensabene, 2018)<sup>7</sup>. El resultado final sería la elaboración de una relación o catálogo de puestos directivos específico que permitiría a su vez definir mejor funciones y competencias.

- c) *Selección profesional meritocrática*: esta categoría implica la profesionalización del sistema de selección del personal directivo, incluyendo la objetivación del procedimiento de selección y, en consecuencia, la utilización de elementos objetivos de comprobación<sup>8</sup> frente al modelo discrecional actual (Arenilla y Llorente, 2025). La operativización de este sistema de selección profesionalizado puede variar, observando modelos que utilizan la acreditación previa de competencias, la acreditación de competencias en el propio proceso de selección o incluso una combinación de ambas dimensiones. También ha de ser mencionado el consenso en el sector sobre la idoneidad de disponer de tribunales u órganos especializados en selección en sentido estricto. De refinarse esta selección, se mejoraría la comprobación de la posesión de competencias directivas.
- d) «*Autonomía de la función directiva*»: este elemento alude a la libertad para gestionar «free to manage» a cambio de la obtención objetiva de buenos resultados de gestión pública. Cabe recordar aquí la importancia que se ha otorgado para que el personal directivo pueda ejercer su función (CEBEP, 2005; Verhoest et al., 2004). Ello ha de realizarse entendiendo que estamos tratando más con elementos organizativos que con elementos propios del empleo público (Ortega, 2010, p. 13). Además, dichas figuras precisan inherentemente de un cierto margen de autonomía para su gestión y para planificar estratégicamente (Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative, 2005), siempre a cambio de cumplir con los objetivos encomendados y definiendo bien las relaciones con los órganos de naturaleza política (CEBEP, 2005). Además, las tecnoestructuras o unidades que se dedican longitudinalmente al control de recursos en la organización han de ceder también espacios a la dirección profesional en términos de recursos materiales, financieros o humanos.
- e) *El entrenamiento constante de las competencias directivas*: esta categoría señala la necesidad de un esquema de competencias directivas orientadas a su comprobación, actualización y entrenamiento constante (OCDE, 2023; Pollitt y Bouckaert, 2017; Varela-Álvarez, 2012). Se entiende por competencia (OCDE, 2018) el conocimiento aplicado que contribuye a un desempeño satisfactorio de la función directiva. El problema relacionado con este ítem tiene que ver con la correcta identificación de dichas competencias directivas, derivado de la inexistencia de un modelo estandarizado. Sin embargo, debemos observar la mejora asociada a la aparición y puesta en marcha de nuevos planes universitarios de posgrado y de formación continua en España (Varela-Álvarez y Mahou, 2025). A nivel internacional, existe al menos un enfoque aproximativo a estas competencias que se puede rastrear en documentos de trabajo de la OCDE (2016; 2011; 2023), en la guía referencial iberoamericana de Competencias Laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) o en la obra de Moore (2014). A su vez, siguiendo el modelo elaborado por la Asociación para la Dirección Pública Profesional en España a partir de la opinión de más de 100 directivos, las competencias básicas serían las siguientes: a) gobernanza, visión estratégica y creación de alianzas; b) liderazgo para el cambio y mejora de la productividad pública en la línea de Backhaus y Vogel (2022) o Van Wart (2013); c) creación y gestión de equipos; d) orientación a resultados; e) comunicación y transparencia; f) gestión de recursos públicos.
- f) *Enfoque y evaluación de resultados*: este elemento trata de dar coherencia a la configuración general de una dirección pública profesionalizada (CEBEP, 2005), y así ha quedado dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público en España (art. 15). Como ya hemos señalado, la profesionalización tiene como uno de sus presupuestos de partida el intercambiar autonomía de gestión por la obtención de buenos resultados. Se participa así de la consideración general actual en gestión pública sobre la necesidad de medir la productividad (OCDE, 2016) para poder hacer un seguimiento al retorno que tienen las acciones públicas en las dimensiones de eficacia, eficiencia, satisfacción y calidad percibida (Moynihan y Pandey, 2005). Además, de alguna manera, midiendo resultados estamos evaluando también el sistema de selección de ese personal directivo (Cocciassecca et al., 2021). Esta evaluación de resultados ha de venir dada en referencia al cumplimiento de objetivos (Cortés-Abad, 2024). Además, la evaluación suele tener repercusión, en la mayor parte de los modelos analizados, en la retribución del personal directivo. De este modo, se introduce la idea de que el «salario directivo» ha de estar vinculado a la obtención de buenos resultados (Durant et al., 2006),

<sup>7</sup> Ver también nota 6.

<sup>8</sup> Ver nota 6.

sin olvidar la curva –normalmente descendente– del ciclo de vida del personal directivo (Briones, 2025; Ysa y Salvador, 2015).

- g) *Cese objetivado:* la cuestión del cese del personal directivo ha de ser protegida de la discrecionalidad política (Arenilla y Llorente, 2025; Sánchez-Morón, 2007) con el fin de poner barreras a la politización. Así, la cuestión del cese ha de concretarse con una profundización en las causas que lo desencadenan en relación con el nivel de eficacia en la gestión realizada a partir de un modelo basado en la autonomía directiva. Cese o continuidad estarían, por lo tanto, vinculados a los resultados alcanzados a través de la gestión pública (Christensen y Laegreid, 2007).

Más allá de la variable vinculada a los resultados, el sistema ha de atender otras cuestiones vinculadas a los valores, a la ética pública y al comportamiento de los directivos en el desarrollo de sus funciones (Parrado, 2023; OCDE, 2018). También frente al abuso que el personal directivo pueda hacer de los reglamentos o frente al hecho de que estos obstaculicen desde el propio sistema la efectiva implementación de las políticas públicas legitimadas democráticamente (Villoria, 2000). A este respecto, si bien el cese del personal directivo no ha de ser automático en un contexto de cambio de gobierno, parece aconsejable una cierta afinidad de orientación en las políticas a desplegar desde la esfera política o por el superior jerárquico (Ramió, 2008).

Señalados los principales elementos conceptuales y teóricos, así como las categorías de análisis que fijarán nuestra investigación, trataremos de responder a las preguntas formuladas a continuación. A tal fin, en el siguiente epígrafe, describiremos el material y el método utilizados.

¿Cuál es el grado de profesionalización de las Administraciones públicas en España?

¿Qué diferencias y similitudes existen en los procedimientos orientados a la profesionalización de las Administraciones públicas en las diferentes comunidades autónomas analizadas?

### **3. MATERIAL Y MÉTODO**

Para conocer y analizar el punto en el que se encuentra el camino hacia la profesionalización directiva en las Administraciones públicas españolas, nos centraremos en el estudio y análisis de diversas normativas y procedimientos establecidos a nivel autonómico. En primer lugar, debemos aclarar que el criterio utilizado para la elección de territorios y Administraciones autonómicas objeto de análisis guarda relación con el tamaño medido en número de habitantes. Este dato de población tiene su correlato en el empleo público, de forma que la suma del empleo público de las comunidades autónomas seleccionadas se sitúa en 1 245 719 efectivos públicos que suponen un porcentaje del 65,45 % del total de empleo público autonómico y un 41 % respecto al empleo público total (sumado el dato de la Administración del Estado y la Administración local)<sup>9</sup>. Consideramos que el tamaño de población y el número de empleados públicos reflejan la relevancia de los territorios seleccionados y refuerzan la representatividad global de las dimensiones utilizadas en la investigación.

**TABLA 3. ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS**

Comunidad autónoma	Normativa y documentación analizada
Andalucía	Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.
Cataluña	Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Marco profesional de la función directiva en las Administraciones públicas.
Comunidad de Madrid	Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.
Comunitat Valenciana	Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.
Galicia	Ley 2/2015 de 29 de abril, del empleo público de Galicia.
Castilla y León	Ley 7/2005 de 24 de mayo (última actualización en 2021).

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (2024). Registro estadístico de empleo público. Datos a 1 de enero de 2024. [https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP2024\\_01.pdf](https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP2024_01.pdf)

Como se observa en la tabla 3, se seleccionaron las seis comunidades autónomas más pobladas. En segundo lugar, se localizaron e identificaron, a través de los distintos portales institucionales, textos legales relacionados con el ámbito de la función pública vigentes en cada territorio señalado. En la tabla 3 podemos advertir una importante diversidad en relación con la fecha de aprobación de las normativas en las distintas comunidades autónomas.

Para analizar las normas que ordenan la función pública, y por consiguiente la Dirección Pública Profesional en los seis territorios seleccionados, recurriremos a instrumentos de carácter cualitativo. En este caso, seguiremos un procedimiento semejante al articulado en el análisis de contenido, orientado a captar la presencia o ausencia de datos e información asociada a nuestro objeto de estudio. Siguiendo a Bardin (1996), y con el objetivo de obtener indicadores cualitativos referidos al nivel de profesionalización de la dirección pública, articularemos un modelo sistemático para la revisión y el análisis de los documentos jurídicos seleccionados. A tal fin, crearemos un sistema de categorías sobre las que se llevará a cabo la revisión y la codificación de la información obtenida siguiendo una lógica dicotómica. La matriz para el estudio de la profesionalización se aplicará sobre las direcciones generales en comunidades autónomas objeto de análisis. Respecto a la relevancia de las siete categorías de estudio, y a nivel analítico, no se le concederá mayor preponderancia a ninguna de ellas. El trabajo de recogida y análisis de la información fue realizado por dos investigadores entre el mes de septiembre del año 2023 y el mes de febrero de 2024.

**TABLA 4. CATEGORÍAS E INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA**

Categorías de análisis	Estatuto directivo específico
	Definición y catalogación de puestos directivos
	Selección profesional meritocrática
	Autonomía de la función directiva
	Entrenamiento de competencias directivas
	Enfoque y evaluación de resultados
	Cese objetivado

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2023; 2018; 2011; 2003).

En la tabla 4 aparecen recogidas las categorías de análisis que guiarán la revisión y el análisis de las normas seleccionadas para el estudio de la profesionalización de la función directiva a nivel autonómico. Los ítems seleccionados, referenciados y explicados en el marco teórico y conceptual han sido extraídos de un informe de referencia a nivel internacional elaborado por la OCDE (2011), en el que se establecen las pautas y las condiciones para la profesionalización de la función directiva en las Administraciones públicas. Sobre esta base, dos investigadores revisarán la documentación señalada en la tabla 4. Los resultados obtenidos y codificados serán presentados en el siguiente apartado.

Para completar la recogida de información, de forma complementaria, se accederá a los portales web de la Dirección General de Función Pública de cada una de las CC. AA. analizadas. Con esta acción se pretende recopilar información relativa al perfil profesional de la persona designada y al proceso de selección y nombramiento. La selección metodológica de la figura orgánica de la Dirección General tiene su base en su carácter ejemplar para visualizar una figura que en las propias normativas de las distintas Administraciones puede ser desempeñada por selección discrecional libre (sin considerarse aún así netamente esfera política) o por selección discrecional limitada a la alta función pública (libre designación entre personal funcionario). Este puesto orgánico nos permite visualizar perfectamente la conexión entre las dimensiones política y administrativa. Tratamos de confirmar, de este modo, la orientación o no de las Administraciones públicas objeto de estudio hacia la profesionalización.

#### 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado presentaremos los principales hallazgos de nuestra pesquisa. Los resultados aparecen ordenados por comunidades autónomas, siguiendo la pautación recogida en la tabla en la que se

sintetiza la información obtenida. Además, para cada una de las Administraciones autonómicas analizadas se describirán los rasgos relacionados con las categorías relativas a la profesionalización de la dirección pública presentados en los apartados teórico y metodológico.

**TABLA 5. RASGOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN LA REALIDAD JURÍDICO-ADMINISTRATIVA Y ORGANIZATIVA DE LAS PRINCIPALES COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADAS POR POBLACIÓN**

	Estatuto directivo específico	Definición y catalogación de puestos directivos	Selección profesional meritocrática	Autonomía de la función directiva	Entrenamiento de competencias directivas (sistema formativo específico)	Enfoque y evaluación de resultados	Cese objetivado
<b>Andalucía</b>	No	No	No	No	Sí	No	No
<b>Cataluña</b>	No	No	No	No	Sí	No	No
<b>Madrid</b>	No	No	No	No	No	No	No
<b>Comunidad Valenciana</b>	No	Referencia legal, no concreta	Referencia legal, no concreta	No	No	Referencia legal, no concreta	No
<b>Galicia</b>	Se hace mención a su necesario desarrollo reglamentario	Sí	No	No	Sí	No	No
<b>Castilla y León</b>	No	Sí	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia siguiendo datos de población del INE (2023).

### a) Comunidad Autónoma de Andalucía

En el caso de Andalucía, el estatuto directivo, que por mandato legal deberá tener rango de ley, fue debatido firmemente en el reciente proyecto de Plan estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía, en el que tuvieron la posibilidad de colaborar dos de los autores de este artículo (Varela-Álvarez et al., 2022). Contrastando la información con los excelentes estudios comparativos de Cortés-Abad (2024) y Videchea (2022), estaría en estos momentos en una fase de transición y debate con vistas a su tramitación luego de la publicación de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (Boletín Oficial del Estado número 164, de 11 de julio de 2023) que sustituye a la antigua Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (Boletín Oficial del Estado número 302, de 18 de julio de 1985) y que introdujo –al menos en teoría– una vocación de profesionalización y despolitización de la función directiva.

Desde la vigencia de la Constitución española en el año 1978, con la llegada de esta Ley de Función Pública propia para Andalucía en 1985 y de forma continua hasta el año 2023, el modelo de dirección pública autonómica está claramente presidido por un modelo de escasa presencia de rasgos de profesionalización directiva, y por ende de alta politización y discrecionalidad. Todo ello se refleja aun actualmente en los ítems básicos de rasgos de profesionalización apenas cumplidos en alguna medida.

La parte positiva reside en la determinación del Instituto Andaluz de Administración Pública por fomentar la formación en competencias directivas para su personal directivo o potencialmente cooptable para puestos directivos, así como una intensa socialización en las características profesionales, éticas y de funcionamiento que debe desplegar una función directiva pública moderna y profesional. Lo dispuesto en la Ley de Función Pública andaluza contiene elementos bien novedosos, como la Comisión independiente de selección de puestos directivos o la Comisión ética, por lo que, a la falta del desarrollo reglamentario en que se

concreto efectivamente el modelo, los pasos hacia la profesionalización del modelo directivo parecen bien fundamentados.

En concreto, la muestra escogida para esta investigación, la selección del puesto de director/a general (en el caso de Andalucía, «Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública» como puesto directivo central), si bien reúne los requisitos de idoneidad para un puesto de este tipo, no presenta los rasgos de profesionalización (en abstracto) de la función directiva que se han previsto en este estudio para medir dicha característica.

Es destacable, en todo caso, el esfuerzo organizativo que se está dando actualmente para la elaboración de un Estatuto del Personal Directivo, que recogería –al menos teóricamente– muchos de los presupuestos básicos de un modelo directivo profesional en ejecución del desarrollo reglamentario de la Dirección pública que prevé la nueva Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. No obstante, cualquier mejora técnica requerirá su aprobación vía parlamentaria autonómica y en esa tesitura se podrá observar la habitual tensión entre los espacios de poder político y los espacios técnicos.

#### **b) Comunidad Autónoma de Cataluña**

Como se observa mediante el escaso cumplimiento de los criterios recogidos en la tabla 5, el nivel de profesionalización de los puestos de dirección pública en Cataluña puede calificarse como anecdótico. Podemos citar como salvedad el ítem referido al entrenamiento de las competencias directivas a través de los planes y acciones relacionadas con la existencia de un sistema de formación específico. A pesar del intento de reforma llevado a cabo en el año 2015, podemos ver cómo el modelo que se deriva del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre (por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública), desatiende aspectos como la definición de los puestos directivos, la selección profesional en base a principios basados en la meritocracia, la autonomía directiva, el cese laboral objetivado, la evaluación del desempeño en base a los resultados obtenidos o la aprobación de un estatuto específico relacionado con la dirección pública.

Más allá de la situación descrita, es interesante observar la tentativa de reforma orientada a la profesionalización realizada en 2015. A través del proyecto de ley de ordenación del Sistema de Dirección Pública Profesional de la Generalitat y su sector público se trató de implantar un sistema de selección y reclutamiento de carácter abierto. El procedimiento diseñado incluía una convocatoria accesible a todas aquellas personas que acreditaran una serie de competencias preestablecidas y que pudieran demostrar experiencia acorde y relevante con el puesto ofertado. El proceso culminaría con la evaluación de todas las candidaturas por parte de una comisión creada a tal efecto, que tendría la misión de elevar una lista con un máximo de cinco perfiles sobre la que, finalmente, resolvería el órgano competente encargado de realizar la contratación. Cabe señalar que, aunque la propuesta no prosperó, esta sirvió como inspiración para la posterior elaboración de documentos como el Marco profesional de la función directiva en las Administraciones públicas (2018). Este texto, redactado y publicado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña, incide en la necesidad de profesionalizar los puestos directivos de la Administración siguiendo los criterios de transparencia, idoneidad y competencia profesional para el acceso y la evaluación de los resultados y del desempeño.

Por último, el procedimiento de selección de la Secretaría General de Función Pública y el nombramiento de Anna María Molina Cerrato, efectuado a través del Decreto 89/2023 (de 2 de mayo), apunta en el sentido general observado que refleja discrecionalidad política en el nombramiento, pero idoneidad respecto al *currículum vitae* y al perfil profesional.

#### **c) Comunidad Autónoma de Valencia**

Dentro de los casos analizados en este trabajo, el valenciano muestra mayor desarrollo por la aprobación de la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana, de 16 de abril. Como se puede observar en la tabla 5, la norma aprobada alude a la necesidad de definir los puestos directivos, las vías de selección, basadas en criterios meritocráticos, y la evaluación de los resultados en el desempeño de los empleados públicos. Sin embargo, debemos señalar que la concreción e implementación de los puntos señalados aparece asociada a un posterior desarrollo reglamentario que, en la actualidad, aún no se ha producido. En el mismo sentido,

y aunque la ley atribuye funciones y competencias a la Escuela Valenciana de Administración Pública orientadas a la formación de los empleados públicos, no se ha podido localizar un sistema formativo específico orientado al entrenamiento de las competencias directivas. En relación con las principales ausencias, relativas a la profesionalización de la función directiva, encontramos la no mención al cese objetivado, a la autonomía directiva o a la existencia de un Estatuto Directivo específico. Por lo tanto, a pesar del avance que supone la aprobación de la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana, la realidad es que el cambio de modelo depende de un desarrollo reglamentario que no se ha producido hasta la fecha.

En relación con el nombramiento del director general de Función Pública, realizado en el año 2023 a través del Decreto 24/2023 (de 4 de agosto) en base a lo dispuesto en la Ley 5/1983 (de 5 de diciembre), este sigue la pauta general caracterizada por la libre elección y la discrecionalidad ejercida desde el ámbito político. De este modo, después de observar el perfil de Javier Lorente Gual y a pesar de cumplir los requisitos de idoneidad, el proceso selectivo no cumpliría con los criterios de profesionalización establecidos en esta investigación.

#### d) Comunidad Autónoma de Galicia

La primera ley autonómica gallega de función pública (Ley 1/1988, de 19 de enero, de la Función Pública de Galicia) no hacía alusión a la dimensión directiva de la Administración. En sentido contrario, cabe destacar que esta comunidad autónoma fue de las primeras en dotarse de un «diploma directivo» que asegurase, al menos, que las personas llamadas a ocupar puestos directivos tuviesen un nivel mínimo de formación en competencias directivas (Ley 4/1987 de creación de la Escuela Gallega de Administración pública).

Sin embargo, no será hasta la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia<sup>10</sup>, y posteriormente la Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia<sup>11</sup>, cuando aparezcan en el articulado referencias a la dirección pública, estableciendo rasgos de profesionalización, si bien vinculados a un desarrollo reglamentario que nunca ha visto la luz finalmente.

Del análisis de la normativa gallega debemos destacar el avance en cuanto a la identificación de los puestos directivos, que aparecen concretados en las relaciones de puestos de trabajo, si bien solo como referencia a la necesidad del puesto directivo, sin alusión a las competencias directivas necesarias para el puesto concreto a desempeñar.

Resulta destacable el esfuerzo en materia de formación directiva, así como el buen diagnóstico sobre las líneas maestras de lo que debería ser una función directiva profesionalizada. Sin embargo, los resultados finales distan mucho de lo dispuesto en la norma (Cortés-Abad, 2024, p. 15), y la realidad es que la función pública autonómica gallega sigue marcada por una fuerte vis política, aun cuando se ha mejorado el cuidado de la idoneidad en los perfiles directivos que se han ido seleccionando en estos años. Estos perfiles se pueden analizar gracias a la implementación de la normativa de transparencia en diferente medida en todas las Administraciones, que ha mejorado el seguimiento de las capacidades y trayectorias de las personas llamadas a la función directiva pública.

Nada impide en el modelo actual –en lo que es una importante deficiencia– que se puedan seleccionar perfiles directivos no idóneos o faltos de experiencia, pues el modelo de selección directiva sigue sin presentar elementos objetivos de comprobación de que se reúnen dichas competencias o capacidad directiva con carácter previo.

Tampoco se detectan elementos de objetivación del cese –por malos resultados o falta de ejemplaridad que actualmente exige el sector público (OCDE, 2017)–, y, en sentido contrario, los ceses siguen siendo –en el mejor de los casos– argumentados en torno a la manida frase de la «pérdida de confianza».

En relación con el nombramiento del puesto para la Dirección General de la Función Pública<sup>12</sup>, la designación continúa siendo netamente discrecional y politizada, a pesar de lo dispuesto en la norma sobre la necesidad de profesionalizar la selección directiva.

<sup>10</sup> Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. Boletín Oficial del Estado núm. 35, de 10 de febrero de 2011. <https://www.boe.es/eli/es-ga/I/2010/12/17/16/con>

<sup>11</sup> Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. Boletín Oficial del Estado núm. 123, de 23 de mayo de 2015, <https://www.boe.es/eli/es-ga/I/2015/04/29/2/con>

<sup>12</sup> <https://www.xunta.gal/es/notas-de-prensa/-/nova/001170/conselleiro-hacienda-administracion-publica-preside-toma-posession-los-nuevos>

#### e) Comunidad Autónoma de Madrid

Tal y como se puede observar en la tabla 5, la Comunidad de Madrid muestra el grado más bajo de adopción de las categorías analizadas a través de las cuales hemos tratado de medir el nivel de profesionalización directa en España. A este respecto, resulta elocuente que la normativa fundamental que rige la función pública en la Administración autonómica madrileña data de la década de los años ochenta (Ley 1/1983, de 13 de diciembre; Ley 1/1986, de 10 de abril), sin que, a diferencia de otras comunidades autónomas, se haya planteado la necesidad o registrado alguna tentativa de reforma orientada a la profesionalización de los cargos directivos autonómicos.

Respecto al nombramiento de la directora general de la Función Pública realizado el 24 de mayo de 2018 en base a los criterios establecidos en la Ley 1/1983 (de 13 de diciembre), y abundando en lo ya señalado en el anterior párrafo, podemos advertir un modelo de designación de altos cargos basado en la libre disposición y la discrecionalidad de los responsables políticos. Además, después de analizar el perfil de María José Esteban Raposo, funcionaria de carrera del grupo A1, observamos un indicador que evidencia su relación política con el partido que ocupa puestos de gobierno en la Comunidad. Así, la actual directora general de la Función Pública habría integrado las listas electorales, la portavocía del Partido Popular y la tenencia de alcaldía y diversas concejalías en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes entre los años 2008 y 2015.

#### f) Comunidad Autónoma de Castilla y León

Los resultados observados en relación con esta Comunidad indican una tendencia semejante a la mayoría de las Administraciones en España en la apuesta por la discrecionalidad política para la configuración de su función directiva pública. Aunque en la actualidad se está desarrollando un anteproyecto de ley que aborda algunos aspectos de la profesionalización del modelo directivo, como el régimen jurídico específico, las retribuciones, la evaluación o la formación específica, lo cierto es que la ley vigente (Ley 7/2005 de 24 de mayo, última actualización en 2021) configura un modelo directivo altamente politizado y sin los rasgos de profesionalización establecidos en la presente investigación.

En el mismo sentido, la designación del director de Función Pública sigue sin realizarse a través de requisitos objetivos de idoneidad. Estos siguen sin estar claros, los nombramientos son discretionarios, y nada impide que este cargo directivo pueda ser designado sin la necesidad de exigir las competencias y la capacidad para un correcto desempeño. De este modo, observamos un diseño del puesto directivo no profesionalizado, que no presenta filtros de idoneidad y profesionalidad. Se ha cumplido, no obstante, lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 7/2005 sobre puestos directivos, que tan solo menciona la necesidad de identificarlos en RPT (rasgo de profesionalización) y el que los puestos directivos se adscriban a cuerpos superiores, en una muestra clara del «*spoil system* de circuito cerrado» comentado por Ramió (2008), que implica la selección discrecional entre el alto funcionariado.

Podemos concluir que no se detectan los rasgos que, según el modelo teórico propuesto en este trabajo, nos permitirían hablar de un modelo profesional de dirección pública. Abundando en nuestras observaciones, consideramos pertinente poner de manifiesto las declaraciones del consejero de Presidencia relativas al nombramiento del director de Función Pública:

El consejero declaró, según recogió la Agencia Local, que «Paco» es un «histórico» de la Consejería, además de ser compañero de promoción de la Facultad. «Conoce perfectamente la materia y los cometidos a los que me he referido» (El Español, 23 de septiembre de 2022).

### CONCLUSIÓN Y LIMITACIONES

En la presente investigación, organizada en un doble objetivo, hemos tratado de mejorar el nivel de conocimiento empírico respecto a la profesionalización de las Administraciones públicas en España y de analizar de forma comparada diversos elementos que nos permiten medir el nivel de profesionalización directiva en el ámbito autonómico. Los resultados observados a partir de la aplicación de las categorías señaladas por la OCDE (2011) a la legislación y al nombramiento del cargo de director general de Función Pública de las seis comunidades autónomas más pobladas nos permiten extraer una serie de conclusiones a partir de una gran cantidad de similitudes y un discreto número de disparidades que, en buena medida, no

han tenido efectos prácticos como consecuencia de la falta de concreción y desarrollo reglamentario. Pese a las intenciones reflejadas a nivel legal, el caso de la Comunitat Valenciana resulta paradigmático a este respecto.

Los datos y la información extraída y manejada nos permiten dibujar un modelo caracterizado por un bajo nivel de profesionalización y un alto grado de politización y discrecionalidad, coincidente con el reciente estudio de Arenilla y Llorente (2025). Estos rasgos resultan claramente perceptibles a través de la relación observada entre las organizaciones, los responsables políticos y las personas designadas para el puesto de director general de Función Pública en la Comunidad de Madrid y en Castilla y León. Sin embargo, pese a la falta de evolución del modelo, podemos constatar cierta medida en la designación del personal directivo en términos de idoneidad, si bien ningún elemento del sistema impide la realización de nombramientos puramente discretionales. En este sentido, los escasos elementos de profesionalización materializados que hemos podido observar aparecen relacionados con el entrenamiento de competencias directivas (Andalucía, Cataluña y Galicia) y con la definición de los puestos directivos (Galicia y Castilla y León). La tendencia observada sigue una senda inversa a las recomendaciones y al consenso establecido a nivel internacional acerca de la necesidad de avanzar hacia un modelo profesional alejado de la discrecionalidad y la politización basado en una orientación a la consecución de objetivos y resultados medibles y evaluables (Cocciasecca et al., 2021; OCDE, 2018; Coleman, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2010).

La falta de avances hacia la profesionalización y la situación de inmovilismo descrita pueden ser explicadas a través de la falta de incentivos en la esfera política a ceder parcelas de control y poder en una esfera tan importante. Así, destacan con mayor contraste, si cabe, los importantes avances en general en cuanto a la profesionalización de la función pública frente a una alta función pública y función directiva que sigue muy marcada por la libre designación, la discrecionalidad política y, en definitiva, un alto nivel de politización.

Esta parálisis derivada de la falta de estímulos internos para la reforma podría ser superada mediante la intervención de actores externos al propio sistema político y administrativo español. A este respecto, y como ya ha acontecido con diversas reformas introducidas en el seno de las estructuras de los Estados miembros, las instituciones europeas podrían influir en la transformación del modelo directivo hacia la profesionalización y la despolitización. En todo caso, este escenario aparece como incierto en la actualidad al tiempo que no se vislumbran cambios en el panorama interno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahlbäck Öberg, S. y Bringelius, L. (2015). Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism. *European Political Science Review*, 7(4), 499-523. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000307>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
- Araujo, J. F. y Varela-Álvarez, E. (2011). La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: una aproximación comparada [ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011].
- Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La dirección pública profesional en España: institucionalización incompleta y claves para su consolidación. *Estudios de Deusto*, 73(1), 85-118. <https://doi.org/10.18543/ed.3326>
- Bach, T., Hammerschmid, G. y Löfller, L. (2018). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- Backhaus, L. y Vogel, R. (2022). Leadership in the public sector: A meta-analysis of styles, outcomes, contexts, and methods. *Public Administration Review*, 82(6), 986-1003. <https://doi.org/10.1111/puar.13516>
- Baz Vicente, R. (2014). El directivo público: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, (377-378), 229-272. <https://doi.org/10.51302/rtss.2014.2994>
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido* (2.<sup>a</sup> ed.). Akal.
- Briones Gamarra, Ó. (2025). Subsistemas principales y ciclo de vida del personal directivo público. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martín Castaño (coords.), *La Dirección Pública Profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 419-442). Aranzadi-La Ley.
- Brosnahan, J. (2000). Public Sector Reform Requires Leadership. En *Government of the Future* (pp. 211-242). OCDE.
- Cardona, F. (2006). *Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management*. Taylor & Francis.
- CLAD (2016). *Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://www1.funcionpublica.gov.co/>

- documents/418537/28876962/Gu%C3%ADa+Referencial+Iberoamericana+de+Competencias+Laboralesen+el+Sector+P%C3%BAblico.pdf/318aa3c9-8b62-4823-fe60-99b3a9d55d6c
- Cocciasecca, S., Grossi, G. y Sancino, A. (2021). Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 171-188. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0096>
- Coleman, S. (2003). Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 62-71). SAGE.
- Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público – CEBEP (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cooper, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564-577. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2020.1739074>
- Cortés-Abad, Ó. (2024). Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico. *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. <https://doi.org/10.24965/da.11386>
- Durant, R. F., Kramer, R., Perry, J. L., Mesch, D. y Paarlberg, L. (2006). Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited. *Public Administration Review*, 66(4), 505-514. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00611.x>
- Echebarría Ariznabarreta, K. y Mendoza Mayordomo, F. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público. En C. Losada Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-46). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fuenzalida, J. y Riccucci, N. M. (2018). The effects of politicization on performance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 544-569. <https://doi.org/10.1177/0734371X18758378>
- Galindo Meño, C. (2005). Las políticas de empleo público en la Administración General del Estado. *Presupuesto y Gasto Público*, (41), 227-244.
- Hartley, J. (2025). Public aspects of public manager training, education, and development. *Public Money & Management*, 45(2), 111-118. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2398132>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jiménez Asensio, R. (2006). *Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2018). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización [ponencia presentada en el curso sobre Dirección Pública, Escuela de Administración Pública de Castilla y León]. *Estudio*. <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199722\)16:3%3C446::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-H](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199722)16:3%3C446::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-H)
- Kim, H., Jung, H. y Kim, S. Y. (2022). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7), 1100-1123. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1883099>
- Kirkpatrick, I. (2006). Post-Fordism and organizational change in state administration. En L. E. Alonso Benito y M. Martínez Lucio (eds.), *Employment relations in a changing society: assessing the post-Fordist paradigm* (pp. 120-136). Palgrave Macmillan.
- Kuperus, H. y Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. European Institute of Public Administration.
- Lapuente, V. y Dahlström, C. (2018). *Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Lapuente, V. y Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3), 454-467. <https://doi.org/10.1111/puar.13175>
- Maeso Seco, L. F. (2010). La «cuestión directiva» y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 73-112). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative (2005). *Organisational changes, skills, and the role of leadership required by eGovernment*. European Institute for Public Administration (EIPA). [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2005\\_1\\_LU\\_Organisational\\_Changes\\_Skills\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_Leadership\\_Required\\_by\\_EGovernment.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2005_1_LU_Organisational_Changes_Skills_and_the_Role_of_Leadership_Required_by_EGovernment.pdf)
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Moynihan, D. P. y Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui016>
- OCDE (2003). *Managing senior management: Senior Civil Service reform in OECD member countries*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PUMA\(2003\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PUMA(2003)17/en/pdf)

- OCDE (2011). *Government at a Glance*. OCDE Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-23-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en)
- OCDE (2016). *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*. OECD.
- OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service* [OECD Public Governance Reviews]. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- OCDE (2018). *Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública* [Instrumentos Jurídicos de la OCDE]. OCDE. <https://web-archive.oecd.org/2019-05-03/518033-recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>
- OECD (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>
- OCDE (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Oltra Climent, F. (2008). *Dirección de organizaciones públicas*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Ortega Álvarez, L. I. (2010). Prólogo. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La Alta Dirección Pública: análisis y propuestas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado Díez, S. (2001). El control político de la administración central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996. En J. Matas Dalmases (aut.), *El control político de la Administración* (pp. 129-161). Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Parrado Díez, S. (2023). *Gestión pública e innovación*. Tirant lo Blanch.
- Pensabene, G. (2018). *El personal directivo en la administración española*. Revista Española de Derecho del Trabajo, (207), 183-235.
- Pollitt, C. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos: la experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios fiscales.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A comparative analysis into the Age of Austerity* (4.<sup>a</sup> ed.). Oxford University Press.
- Ramírez Matas, C. (2008). *Política y gestión: la regulación del rol del directivo público* [II Congrés Catalá de Gestió Pública]. [http://congres.acgp.net/modules/section/files/c\\_ramio\\_rol\\_directiu.pdf](http://congres.acgp.net/modules/section/files/c_ramio_rol_directiu.pdf)
- Rhodes, R. A. W. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638647. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>
- Sánchez-Morón, M. (2001). *Derecho de la Función Pública*. Tecnos.
- Sánchez-Morón, M. (2007). Objeto y ámbito de aplicación. En M. Sánchez Morón (dir.), *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Lex Nova.
- Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553-565. <https://doi.org/10.1111/puar.12069>
- Varela-Álvarez, E. J. (2012). ¿Cómo dirigir un curso de directivos públicos?: entre el entrenamiento de gestores y la formación de líderes institucionales. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (7), 27-42.
- Varela-Álvarez, E. J., Briones Gamarra, O., Orden Quinto, P., Rivero Ortega, P., Arenilla Sáez, M., Velázquez López, F. y Castillo Díaz, I. (2022). *Plan estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2030*. Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2024-05/CJALFP-240507-%20Plan%20estrat%C3%A9gico%20RRHH%202023-2030%20v1.pdf>
- Varela-Álvarez, E. J. y Mahou-Lago, X. M. (2025). Función directiva y aprendizaje institucional en España. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martín Castaño (coords.), *La Dirección Pública Profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 569-586). Aranzadi-La Ley.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. y Verschueren, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Videchea Sampedro, R. J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30), 112-129. <https://doi.org/10.24965/gapp.10974>
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos.
- Weber, M. (2009). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (L. Legaz Lacambra, trad.) [obra original publicada en 1905]. Editorial Reus.
- Ysa, T. y Salvador Iborra, S. (2015). Liderazgo y dirección pública: El ciclo de vida del cargo directivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 39-76.

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 05-09-2025  
 Modificado: 24-11-2025  
 Aceptado: 26-11-2025  
 Publicación anticipada: 09-01-2026  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11578>  
 Páginas: 25-41



Referencia: Martínez-Puón, R. (2025). Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México.

*Documentación Administrativa*, 15, 25-41. <https://doi.org/10.24965/da.11578>

## Luces y sombras de la profesionalización de la función pública en México

### *Lights and shadows of the public service professionalization in Mexico*

Martínez-Puón, Rafael

Instituto Nacional de Administración Pública (México – México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0710-4534>

[rmartinez@inap.org.mx](mailto:rmartinez@inap.org.mx)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología CONAHCYT, y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias 2019. Es director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública de México e integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

#### RESUMEN

**Objetivos:** analizar la evolución, los avances y los retos de la profesionalización de la función pública en México, teniendo únicamente como referencia lo que ha acontecido en Latinoamérica con sus respectivos servicios civiles, sin llegar a hacer un estudio comparativo. El estudio busca comprender su impacto en la eficiencia gubernamental, el mérito y la continuidad institucional. **Metodología:** se realizó un análisis documental a partir de fuentes secundarias de tipo académicas, normativas y de organismos internacionales para explicar la trayectoria histórica tanto de intentos como de propuestas concretas para profesionalizar la función pública en el país. Se revisaron las principales políticas y resultados del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal, estatal y municipal. **Resultados:** la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003 marcó un avance relevante hacia la institucionalización del mérito, aunque sus efectos fueron limitados. Todo se puede observar a partir de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y por investigaciones de campo hechas por algunos autores citados en el texto. A nivel estatal, solo algunos gobiernos han consolidado sistemas estables y, en el ámbito municipal, la profesionalización es casi inexistente. Persiste una burocracia frágil y sujeta a presiones políticas. **Conclusiones:** la profesionalización de la función pública sigue siendo un desafío del Estado mexicano. Lo que se propone es una Ley General del Servicio Profesional de Carrera que articule los tres órdenes de gobierno bajo principios de mérito, transparencia y capacidad técnica, condición esencial para mejorar la calidad de los servicios públicos y el funcionamiento de la Administración pública, sobre todo en los cambios de gobierno derivados de la alternancia política-partidista.

#### PALABRAS CLAVE

Profesionalización; servicio profesional de carrera; función pública; Administración pública; mérito.

#### ABSTRACT

**Objectives:** To analyze the evolution, progress, and challenges of the professionalization of the civil service in Mexico, using only Latin American civil service systems as a reference point, without conducting

a comparative study. The study seeks to understand its impact on government efficiency, merit, and institutional continuity. **Methodology:** A documentary analysis was conducted using secondary sources, including academic, regulatory, and international organization documents, to explain the historical trajectory of both attempts and concrete proposals to professionalize the civil service in the country. The main policies and results of the Civil Service at the federal, state, and municipal levels were reviewed. **Results:** The enactment of the Civil Service Law in 2003 marked a significant step toward the institutionalization of merit, although its effects were limited. This can be observed in the audits conducted by the Superior Audit Office of the Federation and in field research carried out by some of the authors cited in the text. At the state level, only a few governments have consolidated stable systems, and at the municipal level, professionalization is almost nonexistent. A fragile bureaucracy, subject to political pressure, persists. **Conclusions:** Professionalizing the civil service remains a challenge for the Mexican State. The proposal is a General Law of the Civil Service that integrates the three levels of government under the principles of merit, transparency, and technical capacity —an essential condition for improving the quality of public services and the functioning of public administration, especially during changes in government resulting from political-partisan alternation.

## KEYWORDS

Professionalization; civil service; public function; public administration; merit.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ENTORNO LATINOAMERICANO. 2. UN POCO DE HISTORIA SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. 3. EL CASO FEDERAL. 4. EL CASO DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA. 5. LOS CASOS DE ÉXITO. 6. HACIA DÓNDE TENDRÍAMOS QUE IR. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

México es hoy día la economía número 13 del mundo, cuenta con una población de 132 millones de habitantes. Es uno de los cuatro países de Latinoamérica, además de Brasil, Argentina y Venezuela, que está organizado como un sistema federal, no unitario, dividido en 32 estados de la República de carácter libre y soberano (cuentan con su propia constitución) y con un gobierno tipo presidencial que dura en el cargo seis años, al igual que los gobernadores de cada uno de los estados. Existen tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal (2478). Lo cual no significa que trabajen las entidades de manera independiente, sino que en él existen funciones concurrentes<sup>1</sup>. En los últimos años, se ha dado un fenómeno en México a partir de la existencia de leyes generales que procuran reforzar la concurrencia y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno. Estamos hablando de 54 leyes generales de un total de 302, en las que los sistemas generales están presentes en temas como la Seguridad Pública, Educación, Salud, Combate a la Corrupción, entre los más importantes. De ahí que se proponga algo similar para el tema de la profesionalización.

En cuanto a la composición del gobierno, existe la tradicional división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y en lo que respecta a la Administración pública, brazo ejecutor del Poder Ejecutivo, su naturaleza es de carácter dual; por un lado está la Administración pública centralizada (secretarías 22 y órganos descentralizados 71), y por el otro, la Administración pública paraestatal con 182 entidades (organismos descentralizados, fideicomisos públicos, sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal mayoritaria y empresas productivas del Estado). A esto hay que sumar la existencia de órganos constitucionales autónomos (5). Vale la pena comentar que el esquema antes descrito, llámese gobierno, Administración pública dual y órganos constitucionalmente autónomos, se replica en los 32 estados de la República. No es la intención confundir al lector con la existencia de estas múltiples instituciones, pero en eso consiste todo este «laberinto jurídico» (Haro Bélchez, 2000) o selva semántica (Duhalt Krauss, 1977),

<sup>1</sup> Para analizar el fenómeno del federalismo, así como su funcionamiento en México. Se recomienda revisar el libro de José María Serna de la Garza (2008).

como le han llamado algunos autores. Pero sí se considera útil para lo que se pretende explicar más adelante en cuanto a los avances de la profesionalización de la función pública en este país.

En México hay un total de 5 869 114 servidores públicos (INEGI, 2022) en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, de los cuales 2 821 047 corresponden al gobierno federal, que se dividen de la siguiente manera: 498 533 para la Administración centralizada, 931 775 para la Administración pública paraestatal y 1 390 739 (maestros, médicos y enfermeras), que, aunque están distribuidos en los estados del país, forman parte de la nómina federal. El resto se distribuye entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

Con relación a la evolución de la Administración pública, ha tenido una situación similar al resto de los países de la región, desde la conquista española hasta la independencia en el siglo XIX, concretamente en 1821. Desde ese entonces, la vida del país ha transcurrido por períodos convulsos, desde una guerra civil hasta un proceso de revolución en las primeras décadas del siglo pasado. Por lo tanto, no ha sido sino hasta la posguerra, tomando en cuenta que el Estado asumió un período rector en la vida del país, cuando la Administración pública adquirió una fisonomía tipo weberiana (Weber, 1978), mucho más fortalecida en cuanto a leyes, estructura, organización, procesos, servidores públicos, servicios públicos y políticas públicas, que se fueron fortaleciendo con el desarrollo de procesos de reforma y modernización administrativa de las últimas décadas. No obstante, el tema de la profesionalización no llegará sino hasta el siglo XXI, con la expedición de la primera Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, expedida en el año 2003. Ley que se mantiene vigente, pese a sus luces y sombras. Al mismo tiempo, se promulgaron durante esa época algunas leyes en los estados de la República. Años más tarde se sumarían otras más, así como algunas experiencias en algunos sectores, tanto en otros poderes como en órganos constitucionales autónomos.

El propósito de este artículo es explicar cuál ha sido la evolución desde ese entonces a la fecha y de la profesionalización en México. Este texto se compone de los siguientes apartados: 1) La importancia de la profesionalización de la función pública y el entorno latinoamericano; 2) Un poco de historia sobre la profesionalización de la función pública en México; 3) El caso federal; 4) El caso de los estados de la República; 5) Los casos de éxito; 6) Hacia dónde tendríamos que ir y Conclusiones.

## 1. LA IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ENTORNO LATINOAMERICANO

Por principio, ¿qué entendemos por profesionalización?: la capacidad que tienen las organizaciones para proporcionar al personal condiciones necesarias para su desarrollo profesional, y que este desarrollo, a su vez, contribuya a alcanzar los objetivos propuestos por aquellas. Como sistema integral, está vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento, selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia. Pero también de separación, en caso de haber algunas conductas fuera de la norma. Todo ello en el marco de una estructura tipo weberiana (Weber, 1978), por lo que este concepto no debe confundirse con capacitación (que suele hacerse de manera recurrente), ya que este último solo sería un componente de todo un sistema integral, como sí lo es el caso de la profesionalización.

¿Cuáles son las modalidades de la profesionalización si se entiende como un concepto paraguas? Principalmente, son dos las modalidades para el sector público, la primera tiene que ver con los servicios civiles o profesionales, y la segunda, con la gestión estratégica de recursos humanos (prácticas de la empresa privada que suelen ser adoptadas en las organizaciones públicas). Esta última modalidad principalmente hizo su aparición en países anglosajones a partir de los procesos de reforma administrativa y de los servicios civiles que se llevaron a cabo en los años ochenta, el caso más emblemático es la experiencia inglesa (Longo, 2004). No obstante, la figura más común y recurrente siguen siendo los servicios civiles o profesionales (de origen anglosajón), o también identificada en otros países como función pública (Europa continental) o carrera administrativa (Centroamérica y Sudamérica). A todo ello, hay que agregarle la distinción de servicios civiles de empleo con la de servicios civiles propiamente de carrera (Dussauge, 2005; Martínez Puón, 2005). Y la tendencia constatable hacia lo mixto o híbrido que significa la combinación de ambos (Martínez Puón, 2013). En México, cabe aclarar que, no importando esta distinción, el término que se adoptó, sobre todo a partir del trabajo legislativo y a veces académico, es el de Servicio Civil o Profesional de «Carrera», aunque algunos servicios no lo sean como tales.

Una vez explicado esto, el interés por la profesionalización mediante la modalidad de los servicios profesionales o servicios civiles es tal que hoy día existe una vasta literatura para describir y explicar tanto a esta figura como su importancia en las instituciones del Estado (Oszlak, 2001). Es conveniente señalar que los servicios profesionales o civiles, no obstante las buenas o malas épocas por las que han pasado, y esto en su momento tuvo que ver con los procesos de reforma que sufrieron muchas de estas instituciones en diferentes países, sobre todo en la era de las reformas neoliberales –finales de los años setenta y finales de los veinte del siglo xxi– (Escalante, 2016) que pretendieron reducir las estructuras de las instituciones del Estado (gobiernos y Administraciones públicas) y, por ende, la función pública profesional, hoy más que nunca se les reconoce su importancia y son figuras más que vigentes<sup>2</sup>.

Tan vigente es esta figura que los servicios profesionales o servicios civiles siguen formando parte del análisis de los componentes para el funcionamiento adecuado de los Estados modernos. Todo ello a través de estudios de organismos internacionales provenientes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y de documentos prescriptivos, por ejemplo, desde las famosas listas de requerimientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hasta la Carta Iberoamericana de la Función Pública realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2003); carta destinada principalmente para países de la región iberoamericana y en la que se describen los elementos que tendrían que ser considerados para la construcción de un sistema de profesionalización para los servidores públicos. Y mediante las respectivas agendas político-administrativas de cada país.

Al respecto, bien cabe hacer la siguiente pregunta: ¿es relevante que las instituciones pertenecientes al Estado funcionen adecuadamente sobre la base de burocracias profesionales? La respuesta es sí, como antídoto a algunos de los principales problemas: la corrupción, la ineficiencia, la falta de competitividad (Kaufmann *et al.*, 2003; Carlson y Payne, 2003; Rastrollo, 2023)<sup>3</sup>.

Pero sobre todo como fórmula para tratar de revertir el desencanto generado hacia la democracia, por no haber resuelto muchos de los problemas persistentes, no solo en países con economías avanzadas y emergentes, sino también en el mundo en general. Esto nos parece que da lugar para que diversas instituciones se posicione como actores que impulsen el fortalecimiento de la misma. Y en ese sentido, el reforzamiento de las instituciones del Estado desde la mirada de la profesionalización y por todos los beneficios que genera se hace más que necesario. Pero no solo a nivel de Administración central o federal y local, llámese los grandes aparatos burocráticos, sino también a nivel de instituciones de otros poderes, como el Legislativo y Judicial, así como otras que juegan un papel relevante en el bienestar y la estabilidad de todo un país. Y en ese universo bien caben muchas.

En lo que corresponde al caso latinoamericano, sobresalen los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se vienen realizando desde el año 2004 (Echevarría, 2006), son estudios sobre el estado de los servicios civiles en los países de la región, evaluaciones que en algunos casos más que otros se han estado realizando de manera reiterada, en una especie de actualización (Méjico no ha sido la excepción). A esto hay que sumar el reciente Índice de desarrollo del servicio civil en América Latina y el Caribe, también del BID (2025), que evalúa los avances entre 2014 y 2024 para 19 países de la región. La página en la que se pueden ver estos informes es interactiva y tales documentos se pueden consultar en sus diferentes períodos. A lo largo de este período de casi veinte años, los países referentes siguen siendo Chile, Brasil y Costa Rica, pero también están los casos de Uruguay, Colombia, Ecuador y República Dominicana como países en ascenso. En el caso de Méjico, hay que señalar que se ha mantenido en un nivel intermedio desde el inicio.

Con respecto a los países de América Latina y el Caribe, uno de los desafíos más importantes para estos países en la actualidad es mejorar la profesionalización mediante la creación y consolidación de sus servicios civiles. Un dato interesante es que alrededor del 80 % de los países de la región introdujeron programas de capacitación para la fuerza laboral del servicio público, sin embargo, se necesita hacer más para mejorar las capacidades de los servidores públicos y evitar la politización del empleo. Si bien es cierto que los sistemas basados en el mérito avanzaron gradualmente, una gran parte de la fuerza laboral del servicio público aún no está sujeta a procedimientos de contratación basados en el mérito (OCDE, 2020).

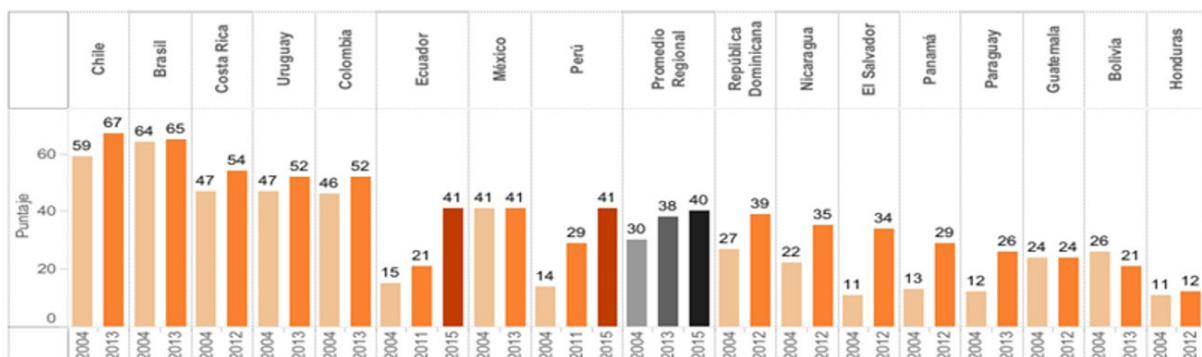
<sup>2</sup> Para abundar sobre este asunto se recomienda ampliamente un texto reciente de Juan José Rastrollo Suárez (2023).

<sup>3</sup> Lo que tampoco significa que este tipo de figuras no tengan algún defecto, también cuentan con ellos, desde posibles prácticas de corrupción como rigidez en el funcionamiento como sistemas, de ahí que se hayan sometido a lo largo del tiempo a procesos de reforma y existan propuestas como la flexibilidad *versus* la rigidez (Longo, 2004; Rastrollo, 2023).

## GRÁFICO 1. PANORAMA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### INDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL

En esta sección encontrará una herramienta interactiva para visualizar los resultados de las mediciones realizadas en la región



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2025).

Si bien el sector público en los países de América Latina y el Caribe tiende a ser comparativamente pequeño (el 12,3% del empleo total en esta área en comparación con el 21,2% en los países de la OCDE), el empleo público en varios países de la región se reitera que no se basa en el mérito. Además, a menudo se compone de trabajadores poco calificados protegidos por estrictos acuerdos laborales contractuales y gerentes nombrados en función de sus afinidades políticas. Muchos líderes políticos y partidos de la región están utilizando la Administración pública nacional y subnacional para construir redes clientelistas con fines electorales (OCDE, 2020).

## 2. UN POCO DE HISTORIA SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La historia de la profesionalización de la función pública vía un servicio profesional de carrera o carrera administrativa (como se le suele llamar en Centroamérica) en nuestro país, según algunos especialistas, es de larga data y nos remonta hasta los siglos XVII, XVIII y XIX (Sánchez González, 1999; Guerrero, 1998, 2011). No obstante, si nos remontamos al México reciente, podemos encontrar antecedentes muy claros desde la década de los años veinte del siglo pasado hasta años recientes (Martínez Puón, 2005). Principalmente, es a partir de este siglo en el que no solamente se expidió la ley de carácter federal, sino concomitantemente varias leyes de carácter estatal. Y es en este período en el que también habrá un enorme desarrollo sobre el fenómeno, desde su conceptualización, diseño, implementación, evaluación, experiencias sectoriales y tendencias (Pardo, 1995; Dussauge, 2002; Uvalle, 2000; Merino, 1996; Guerrero Amparán, 1999; Mejía Lira, 2004; Arellano, 2003; Méndez, 2001; INAP, 2001), así como la realización de diversos eventos que tenían como interés el impulsar el tema.

No es menester explicar a fondo las razones por las que no hubo las condiciones suficientes y resistencias para impulsar una propuesta de esta envergadura. Como es sabido, durante más de setenta años (hasta el año 2000 se registró la primera alternancia político-partidista) estuvo la presencia de un partido único, en el que la mezcla de gobierno, Administración y partido era notoria en cuanto a su funcionamiento. Y si a eso se agrega el componente legal, llámese la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 23, apdo. B, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963) que solo protege al personal sindicalizado, pareciera indicar que había una señal clara de hacer uso de un sistema de botín de tipo

abierto, sobre todo en el segmento de personal de confianza que ocupa posiciones estratégicas (Arellano, 2003). Por lo tanto, no había necesidad de impulsar este tipo de iniciativas.

Lo que es una realidad es que, en un país como México, dada la consolidación de un sistema democrático en el que se encuentra, es menester seguir desarrollando y consolidando instituciones *ad hoc* a las demandas del sistema. La rendición de cuentas, la transparencia, la existencia de organismos como contrapesos de los poderes tradicionales, la gobernanza, la participación ciudadana y, por supuesto, la existencia de burocracias profesionales son solo algunas de ellas, y muy importantes. Sigamos en esa ruta.

### 3. EL CASO FEDERAL

Casualmente, al escribir este texto, hay que destacar que se están cumpliendo veintidós años de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (abril de 2003). Al respecto, hay que señalar la efervescencia que se creó en su momento alrededor de esta norma, desde su aprobación casi por unanimidad por las tres principales fuerzas políticas del país (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática), así como de los diferentes foros que se realizaron para la socialización del tema. Por su parte, el reglamento de la ley salió publicado en el año 2004. Esta norma fue muy importante porque estableció los diferentes procedimientos de los principales procesos del sistema del Servicio Profesional de Carrera: planeación, ingreso, capacitación, certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, y control y evaluación. Es una ley cuyo ámbito de aplicación es para la Administración pública federal centralizada (secretarías y órganos desconcentrados), con excepción de instancias de seguridad pública y seguridad nacional. En un primer momento estuvo pensada para puestos de director general a enlace, cuya cifra fue de 36 000 servidores públicos, pero gradualmente se fue reduciendo hasta 25 000 (cifra bastante baja si se compara con el universo de 498 533) (Martínez Puón, 2006; SFP, 2021). Este fenómeno de disminución se dio por dos razones: por las dependencias que comenzaron a desvincularse del sistema y también por la desvinculación y desaparición de puestos (el caso de los directores generales adjuntos durante este, el actual gobierno 2018-2024), y por razones cercanas a ser puestos que tenían que ver con las áreas de excepción.

Un aspecto para considerar fue la forma centralizada en que se administró el sistema, con el propósito de buscar una homogenización en todas las dependencias. Un sistema que en su momento fue denominado de distintas velocidades y que precisamente lo que se pretendía con ese manejo centralizado era poner al mismo ritmo a dependencias y órganos desconcentrados (Martínez Puón, 2006). Esta Administración centralizada estuvo a cargo de la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), en particular de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, ahora Unidad de Recursos Humanos. Todo parece indicar que el adecuado funcionamiento que se dio en los primeros años, de acuerdo con informes del gobierno de Vicente Fox, dio lugar a 2 904 nombramientos por concurso. El resto del personal sujeto del sistema lo hizo vía la certificación de capacidades, valga decir mediante procedimientos serios y objetivos que en su momento desarrolló el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).

Sin embargo, un elemento perverso desde nuestro parecer fue el art. 34 de la ley que dio lugar a la ocupación de vacantes de manera temporal con la opción de una renovación, cuyas personas ocupantes (la mayoría venía del exterior) se convertían en principales candidatas a ocupar tales vacantes. De modo que, una vez que se realizaban los concursos, resultaba que los ganadores de esos concursos procedían de esa ocupación temporal; la cifra en un principio era de un 50 % (Méndez, 2016).

En el año 2007 se generó un nuevo reglamento de la ley, que entre lo más sobresaliente fue descentralizar los procesos, uno de ellos, de gran relevancia, fue el de ingreso, que derivó en una enorme discrecionalidad en el manejo del proceso, ya que los exámenes los comenzaron a realizar las propias áreas técnicas en las que había vacantes y a favorecer a las personas que interesaba que se quedaran (Méndez, 2016). En lo que corresponde al art. 34, la ocupación temporal alcanzó, según José Luis Méndez (2016), de 2004 a 2012, a 20 000 plazas por este artículo, por lo que la ocupación por concurso fue de un 90 % por quienes venían ocupando estos puestos temporales. Porcentaje representativo, sobre todo para puestos de director de área, director general adjunto y director general. Según datos de la entonces Secretaría de la Función Pública (2023), hubo 3 109 puestos ocupados por el art. 34, que representó el 11 % del total del personal sujeto del servicio profesional de carrera<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Véase Numeralia hasta julio de 2023 de la Secretaría de la Función Pública (2023).

En efecto, es el subsistema de ingreso en el que se han generado las mayores irregularidades, según Enrique Flores (2023):

La ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley representa un acto que vulnera los principios de objetividad, imparcialidad y competencia por mérito. Este precepto legal señala que los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto o vacante, en casos excepcionales, cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes; al autorizarse este nombramiento, se hace del conocimiento de la SFP, en un plazo no mayor de quince días hábiles. Por su parte, está el artículo 92 del Reglamento que regula la figura de nombramiento temporal y señala que las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley.

De acuerdo con el propio Enrique Flores (2023) haciendo cita del «Registro de ocupación de puestos al amparo del art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera desde 7 de septiembre de 2007 al 31 de marzo de 2021», publicado por la entonces Secretaría de la Función Pública, el número de servidores públicos que ocuparon una plaza en alguna dependencia u órgano administrativo desconcentrado es de 46 305; los tipos de nombramientos considerados son Apoyo en Servicios Generales, Jefe de Departamento, Subdirector y Director. En este escenario, el abanico de oportunidades se reduce para aquellas personas que cuentan con el mérito y experiencia y aspiran a ocupar este tipo de cargos. Al dividir el total de puestos considerados en el «Registro de ocupación» entre trece años del gobierno federal, justificados en el art. 34 de la Ley, es de 3 562 puestos por año. Si comparamos esos datos con la Estadística Básica del Subsistema de Ingreso (tabla 1), encontramos que fueron más los puestos ocupados bajo esta modalidad que los que se sometieron a concurso en los primeros tres años de su implementación, así como los de 2016 y 2019, incluso similar a los cargos ocupados en 2020.

**TABLA 1. DATOS DE LOS CONCURSOS REALIZADOS EN EL PERÍODO 2004-2021**

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	
<b>Concursos</b>	552	2947	3384	4022	7764	6581	7137	6990	6808	5853	7451	6113	3172	5230	5714	3005	2449	662	85834	
<b>Con ganador</b>	250	1927	1702	2178	4138	4302	4851	4879	4797	4204	5441	4428	2494	4072	3908	2325	1769	47	57712	
%	45	65	50	54	53	64	68	70	72	72	73	72	79	78	68	77	72	7		
<b>Desiertos</b>	295	1009	1575	1752	3376	2297	2145	1972	1803	1590	1984	1574	653	1135	1459	622	484	29	25754	
%	54	34	47	44	43	35	30	38	27	27	27	26	21	22	25	21	20	4		
<b>Cancelado</b>	5	10	107	92	272	82	130	139	98	59	25	111	25	22	346	32	47	1	1603	
%	1	0	3	2	4	1	2	2	1	1	0	2	1	0	6	1	2	0		
<b>En proceso</b>	1	1									1				1	1	26	149	585	765
%	0	0									0				0	1	6	88		
<b>En lo que se ejerció (VETO)</b>	0	2	37	30	45	73	143	116	54	75	44	24	10	27	7	28	16	0	731	
%		0,07	1,09	0,75	0,58	1,11	2	1,66	0,79	1,26	0,59	0,39	0,39	0,52	0,20	0,93	0,65	0,00	13	

Datos de la Secretaría de la Función Pública, fecha de corte: 31 de marzo de 2021.  
Fecha de lectura de concursos en RH NET: 8 de abril de 2021, recuperado de [trabajoen.gob.mx](http://trabajoen.gob.mx)

Fuente: Flores (2023).

La tabla 1, según Flores (2023), ofrece datos interesantes en los que se destacan: a) el número de concursos que se han declarado desiertos en el periodo 2004-2021 es de 25 754, esta cifra representa el 30 % del total de los concursos; b) el número de vetos que han determinado los Comités Técnicos de Selección (CTS), que es de 731; la Secretaría de la Función Pública ha declarado en varios casos que el voto aplicado es derivado de actos tildados de ilegales en el seno del CTS. Estos hechos, que son tolerados por las autoridades de las mismas dependencias, constituyen una práctica de corrupción continua que perjudica el servicio público federal, como se expone a continuación.

Basándonos en una revisión realizada por Flores (2023) a varios expedientes, se observan casos que manifiestan prácticas irregulares que se cometan contra postulantes durante el proceso de selección. Frente a esta situación, la ley regula el derecho de interponer recursos de revocación ante la Secretaría de la Función Pública, a fin de que revise la actuación de los miembros del Comité Técnico de Selección, en el término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento (art. 76). Aunque proceduralmente los plazos para su sustanciación de resolución son cortos, en los hechos, dada la carga de trabajo del órgano competente, implica largo tiempo para su resolución. Para todavía empeorar la situación, en una reforma reciente al reglamento de la ley, en el art. 92, se da la posibilidad, por interés del jefe inmediato, de que esa persona se pueda quedar en el cargo hasta por tres años (véase Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2024).

Por otra parte, hubo (sobre todo en el cambio al gobierno del presidente López Obrador) una merma importante en la estructura del Servicio Profesional de Carrera con la salida (causas diversas según la información) de efectivos pertenecientes al sistema, registrando una cifra que alcanzó las 8 000 personas<sup>5</sup>, que representó casi una tercera parte del personal sujeto a la ley, cuando se supone que una de las garantías del sistema es la estabilidad en los puestos.

En resumen, esto ha dado lugar a tener un sistema basado en la simulación (Méndez, 2016), en procesos bastante cuestionados, principalmente en el proceso de ingreso, en el que no existe un rigor en la elaboración de reactivos y en el que los exámenes los elaboran las propias áreas en las que se registran las vacantes, con la posibilidad de que ese examen llegue a manos de quien está ocupando el puesto temporalmente. Desafortunadamente, esta práctica se ha dado de forma consecutiva y se sostuvo desde los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón (no obstante, estos dos últimos gobiernos siendo del mismo partido, en este caso el Partido Acción Nacional), Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. En el caso del gobierno actual de Claudia Sheinbaum, se está en espera de lo que serán sus propuestas.

Esto, en general, le ha restado credibilidad al sistema, tanto al interior como al exterior. Hay muchos testimonios de participantes en numerosos concursos y, desafortunadamente, se ha constatado que el favorecido es la persona que ocupa el puesto de manera temporal. En caso contrario, si la persona que está ocupando ese puesto no pasa los exámenes, entonces otra práctica recurrente es la de declarar el concurso desierto.

#### 4. EL CASO DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Por lo que acontece en los estados de la República, solo 9 entidades: Ciudad de México, Campeche, Quintana Roo, Baja California Sur, Veracruz, Zacatecas, Nuevo León (estatuto), Aguascalientes y Sonora (con una reciente ley de 2023), cuentan con una norma, pero ninguna funciona, en la misma situación con relación a los 2478 municipios.

En lo que respecta a los estados de la República, hubo entidades que se adelantaron con sus leyes con respecto a la legislación del caso federal, estos son los casos de Aguascalientes (2002), Quintana Roo (2002) y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México (2000). Algunas de ellas, por cierto, muy ambiciosas, los casos de Quintana Roo y Zacatecas (2003) que incluso no solo tenían como ámbito de aplicación a la Administración pública centralizada y paraestatal, sino también a los municipios. Hay otros casos, como los de Baja California y Oaxaca, que son leyes que llevan el título de Servicio Civil, pero son más para regular las relaciones laborales entre los trabajadores y el Estado.

En esta misma tesitura, según el «Estudio comparativo del servicio de carrera en las entidades federativas de México», realizado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa (2020), señala lo siguiente:

<sup>5</sup> Información hasta diciembre de 2020 de la Secretaría de la Función Pública (2020).

El estado de Guerrero, cita al servicio civil en la Ley Orgánica para la Administración Pública. También son los casos de Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila e Hidalgo. Mientras que Chiapas y Puebla nombran el Servicio Civil de Carrera en las Constituciones Políticas de sus Estados. Para el caso de los Estados de Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro y Veracruz, existen ordenamientos del servicio civil de carrera que regulan otros ámbitos gubernamentales u otros poderes de gobierno; como el Poder Legislativo, Procuración de Justicia; o bien, en los ámbitos policiales o de educación. Los Estados de Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán dentro de sus Constituciones establecen el servicio civil o profesional de carrera relacionado con otros ámbitos gubernamentales.

¿Qué sucedió con la mayoría de todos estos casos? Tuvieron un inicio prometedor, con buenas prácticas, pero en los cambios de gobierno estos proyectos se quedaron truncados. Fueron los casos de Aguascalientes, Veracruz, Zacatecas, Quintana Roo y Nuevo León. Hubo otros en los que ni siquiera se instrumentaron las leyes: Ciudad de México (con dos leyes, por cierto), Baja California Sur y la de Campeche se encuentra en cierres. Y también hay que destacar la existencia de buenas prácticas por épocas, en materia de profesionalización, así no hayan tenido una ley, están los casos de Guanajuato, Querétaro, estado de México, Jalisco, Chiapas y Colima<sup>6</sup>.

Sobre los estados de la República, es difícil explicar las razones de la existencia tanto de las intenciones o motivaciones como de la expedición de leyes para profesionalizar las funciones públicas estatales. En una buena medida, se considera que esto dependió de las visiones de los políticos en turno, en este caso de los gobernadores. No obstante, paradójicamente a que hay un sistema federal, también existe una enorme tradición centralista, que ha dado lugar a que en muchas políticas y servicios públicos el gobierno federal sea la referencia a seguir. Por ejemplo, es curioso observar, con algunas excepciones, que varias de estas normas relacionadas con la profesionalización sean de la misma época. Por lo que, dada esta tradición centralista, si se decide reformar el servicio profesional en la Administración pública federal para mejorar su funcionamiento (nuevamente, siendo el ejemplo a seguir), aunado a contar con una ley de carácter general, posiblemente el escenario podría cambiar.

Adicionalmente, Héctor Ruiz (2023), sobre el caso municipal, sostiene que a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), se dio a conocer que solo 178 municipios afirman contar con un reglamento exclusivo que regula al servicio civil de carrera, esto sobre una muestra de 2447 municipios y diecisésis demarcaciones territoriales en el que se instrumentó el censo. En resumen, podríamos decir que solo el 7,2% de los municipios en México afirman contar con un marco regulatorio para normar al servicio civil de carrera, aunque no opere ninguno como tal.

Al respecto, debemos reiterar que no hay que confundir profesionalización con capacitación, de los que seguramente muchos estados y municipios podrán presumir de buenas prácticas. Por ejemplo, en el caso de las entidades federativas, 30 de 32 reportan contar con un instrumento legal de capacitación (Arellano y Rojas, 2023). La profesionalización denota un sistema integral de gestión de personal, que incluye todos o algunos de los procesos que se han mencionado con anterioridad, principalmente se destaca el caso de ingreso.

## 5. LOS CASOS DE ÉXITO

No todo son malas noticias. Desde nuestro punto de vista, la institución que se ha dedicado al estudio y análisis de los servicios civiles en los últimos años es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano constitucionalmente autónomo. Entre 2000 y 2019, la ASF evaluó y auditó a los diversos SPC del orden federal implementados de 1992 al 2012; el número de revisiones practicadas por el ente auditor se incrementó a partir de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, debido a la incorporación al servicio profesional de carrera del conjunto de entes públicos que integran la Administración pública federal centralizada. Lo anterior abrió la posibilidad de practicar auditorías en la materia a diversos entes públicos y realizar evaluaciones al funcionamiento integral de los SPC que se habían formado durante el periodo señalado.

<sup>6</sup> Véase, para mayor información, Instituto Nacional de Administración Pública (1999).

No obstante, de las auditorías practicadas, desde nuestro punto de vista sobresalen dos evaluaciones. En primer lugar, está la «Evaluación 230 sobre los servicios de carrera en el Estado Federal», presentada ante la Cámara de Diputados, en el marco de la entrega de resultados de la Cuenta Pública 2012, y denominado «Servicios de Carrera en el Estado Federal», se dio cuenta del estado de veinte servicios civiles del Estado mexicano. Y en segundo lugar, «Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023». Esta es la Evaluación número 1572.

Con respecto a la primera evaluación, se realizó con base en una metodología desarrollada por la propia Auditoría, que se centró en la cobertura de los servidores públicos adscritos al servicio de carrera; su integralidad, es decir, la presencia de los elementos necesarios para la organización de los servicios de carrera, así como el diseño de los procesos que lo componían; la instrumentación, o sea, la operación de los procesos que integraban a cada servicio de carrera; su coherencia, esto es, que el diseño de los procesos del servicio de carrera permitiera cumplir con los objetivos establecidos. Con base en dichas variables se definía el nivel de consolidación de los 20 servicios de carrera que fueron objeto del estudio comparado.

En el contexto de la fiscalización de la cuenta pública 2012, la ASF llevó a cabo la evaluación 230 «Servicio de Carrera en el Estado Federal», en la cual se revisaron 20 de los 25 SPC identificados en la APF. En la tabla 2 se muestran los distintos SPC revisados, en los cuales se destacan el año de su creación y su adscripción respectiva.

- Respecto a la cobertura, se estableció que de los 329 entes públicos que conformaban el Estado Federal Mexicano, el 28,9% (95 servicios) operaban bajo la norma de un servicio de carrera, lo que significaba que de 1800743 plazas adscritas, el 7,4% (132961) de las plazas eran susceptibles de pertenecer a alguno de los servicios de carrera identificados por la Auditoría Superior de la Federación.
- En cuanto a la integralidad, de los 20 servicios de carrera se determinó que el 15,0% (3 servicios) tuvo un nivel de cumplimiento del 100%, en tanto que también el 15,0% (3) logró un nivel de cumplimiento alto.
- Respecto a la instrumentación, se determinó que el 30,0% (6 servicios) obtuvo un nivel de cumplimiento del 100%.
- Con relación a la coherencia, de los 20 servicios de carrera, el 40,0% presentó un nivel de coherencia alto, lo que significó que, de cada 10 servicios, 4 realizaban los procesos conforme a los objetivos del servicio de carrera definido en la normativa y estaban vinculados con los objetivos institucionales.
- Por lo que hace a la consolidación, el servicio de carrera del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue el más consolidado, con el 99,3%, seguido por el Servicio Profesional Electoral del anterior Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, con un nivel de consolidación del 97,0%.

Enseguida se presenta la matriz en la que se muestran los 20 servicios de carrera analizados y los resultados que obtuvieron en la metodología desarrollada por la Auditoría Superior de la Federación (tabla 2).

Como se puede observar en la tabla, se muestra el caso de la Administración pública federal en comparación con las experiencias sectoriales, en una posición intermedia. Con relación al estudio, se considera que es metodológicamente muy sólido, pero lo más sobresaliente es la clasificación que establece con base en el funcionamiento de cada uno de ellos, en atención a los cinco componentes que se mencionan párrafos arriba. Por lo tanto, el documento nos parece inédito en cuanto a estudios de esa naturaleza en el país.

De modo que, si bien el documento habla en un principio de 95 instituciones de 293 que cuentan con normatividad en materia de profesionalización de su personal, son solo 20, según la Auditoría Superior de la Federación, las que cumplen con las características de funcionar como todo un servicio profesional en todas sus líneas. La realidad es que son muy pocas y, por lo tanto, con esto confirmamos que son solo islas de profesionalización en este país.

En el mismo sentido, una segunda evaluación es la referente que lleva por título «Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023». El análisis realizado, tal como aconteció con el anterior estudio, parte primero de hacer un análisis de los servicios profesionales de manera particular para luego realizar un balance general del estado de todos los servicios civiles analizados. Esta es la evaluación número 1572 «Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal» (ASF, 2023).

La revisión comprendió, en esta ocasión, seis entes públicos; tres de ellos fueron las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Bienestar (SB) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), pertenecientes

**TABLA 2. EVALUACIÓN NÚM. 230, «SERVICIO DE CARRERA EN EL ESTADO FEDERAL». MATRIZ PARA DETERMINAR LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARRERA DEL ESTADO FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN POR SERVICIO, 2012**

NUM.	Servicio de Carrera	Ente público	Año de creación	Cobertura				Integralidad				Instrumentación				Coherencia				Consolidación							
				PO	Lugar	PM	PO	CUMP.	%	Lugar	PM	PO	CUMP.	%	Lugar	PM	PO	CUMP.	%	Lugar	PM	PO	CUMP.	%	Cuantitativo (lugar)	Cualitativo	
1	Servicio Exterior Mexicano	SER	1994	0,792	13	13	100	1	7	100	1	6	6	100	1	27	27	99,3	1								
2	Servicio Profesional Electoral	IFE	1992	0,976	5	15	14	93,3	5	9	100	1	8	8	100	1	33	32	97	2							
3	Carrera Judicial	CJF	1995	0,974	6	13	13	100	1	7	100	1	7	6	85,7	11	28	27	96,4	3	Alto						
4	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	PGR	1996	0,614	16	14	14	100	1	8	7	87,5	7	7	100	1	30	29	95,3	4							
5	Servicio Profesional de Carrera Policial	PF	1999	0,932	10	14	12	85,7	10	8	100	1	7	7	100	1	30	28	93	5							
6	Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	SFP	2003	0,707	14	15	14	93,3	5	9	7	77,8	13	7	7	100	1	32	29	89,7	6						
7	Servicio Fiscal de Carrera	SAT	2003	0,000 <sup>1/</sup>	20	13	11	84,6	11	7	100	1	6	6	100	1	27	24	88,9	7							
8	Servicio Civil de Carrera	Senadores	2002	0,916	11	16	15	93,8	4	10	7	70	15	8	8	100	1	35	31	88,3	8						
9	Servicio Civil de Carrera	IFDP	1998	1	1	13	10	76,9	16	7	6	85,7	7	7	100	1	28	24	85,7	9	Medio						
10	Sistema de Desarrollo Profesional	CENAM	1999	1	1	16	14	87,5	7	10	8	80	12	8	7	87,5	11	35	30	85,7	9						
11	Servicio Profesional de Carrera	CPTM	2001	0,935	9	13	11	84,6	11	7	6	85,7	7	7	6	85,7	11	28	24	85,4	10						
12	Sistema de Profesionalización	IMTA	2007	0,992	3	13	10	76,9	16	7	7	100	1	6	5	83,3	16	27	23	85,2	11						
13	Carrera Judicial	TERJF	2009	0,865	12	13	11	84,6	11	7	5	71,4	14	7	6	85,7	11	28	23	81,8	12						
14	Servicio Civil de Carrera	CNDH	2003	0,436	17	13	10	76,9	16	7	6	85,7	7	7	6	85,7	11	28	22	80	13						
15	Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	TSA	1993	0,984	4	12	9	75	19	6	5	83,3	11	6	5	83,3	16	25	20	80	13						
16	Servicio Profesional de Carrera	CDI	2005	0,133	19	15	13	86,7	9	9	5	55,6	16	7	6	85,7	10	32	24	75,3	14	Suficiente					
17	Servicio Profesional Agrario	PA	1994	0,969	7	16	14	87,5	7	10	4	40	17	8	7	87,5	9	35	26	74,3	15						
18	Servicio Profesional	IFAI	2009	0,669	15	12	10	83,3	14	6	1	16,7	19	6	5	83,3	16	25	17	66,8	16						
19	Servicio Profesional de Carrera	INEGI	1994	0,943	8	11	9	81,8	15	5	0	0	20	5	4	80	19	22	14	63,2	17	Bajo					
20	Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal	IMSS	2012	0,348	18	13	9	69,2	20	7	3	42,9	18	7	5	71,4	20	28	17	61,8	18						

Elaborado por la ASF con base en la Metodología de Evaluación definida. PM: Puntuación máxima. PO: Puntuación obtenida. CUMP: Cumplimiento. 1/: No fue posible determinar la cobertura de plazas susceptibles de pertenecer al Servicio Fiscal de Carrera.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2014).

al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, por ser las que atienden temas prioritarios como el desarrollo social, la economía y el ejercicio del gasto. Los restantes incluyeron a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SEM), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Banco de México (BANXICO), que se consideraron por el reconocimiento de cumplir con el objeto para el cual fueron creados, ya que no presentaban una elevada rotación de personal con cada cambio de Administración.

¿Cuáles fueron algunos de sus resultados? De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2023):

Los procesos de la administración de personal que se emplean en las dependencias de la Administración Pública Federal y que forman los subsistemas de planeación; reclutamiento, selección e ingreso; capacitación, evaluación del desempeño; estímulos, reconocimientos e incentivos, y separación, que conforman el SPC, presentan características similares a los componentes de estrategias y acciones; reclutamiento, selección e ingreso; formación; evaluación del desempeño; remuneraciones; promociones y ascensos, y retención, que según los teóricos integran la gestión de capital humano.

El SEM y los SPC del INEGI y del BANXICO presentaron buenos resultados debido a que sus procesos de reclutamiento, selección y formación se enfocaron en disponer de los recursos humanos más aptos para cumplir con sus objetivos institucionales. En particular, destaca:

- La formación de capital humano.
- La existencia de una política institucional definida para el reclutamiento y selección de candidatos.
- La promoción del desarrollo profesional y especializado de sus servidores públicos.
- La evaluación de desempeño como insumo para integrar los programas de capacitación, con cursos obligatorios, optativos y desarrollo de competencias de acuerdo con el perfil del puesto.
- La prevalencia de escolaridad a nivel licenciatura y becas para realizar estudios de posgrados.
- La existencia de criterios específicos para remuneración: en el SEM está establecida en un manual de pago específico, mientras que en los casos del INEGI y de BANXICO está en función de la escolaridad y del nivel de responsabilidad del funcionario.
- La baja rotación de personal en las tres instituciones.

No suficiente con ello, para efectos del estudio, a partir de los resultados de dos evaluaciones practicadas por la ASF, el equipo evaluador de la institución eligió seis servicios profesionales, tres con alto nivel de consolidación y uno con estatus medio considerados en la evaluación de 2012 (SEM, IFE, Carrera Judicial y el SPCAPF). De la evaluación practicada por la ASF en 2018, se seleccionaron los SPC de INEGI y BANXICO, para efectos de contrastar resultados y sobre todo emitir recomendaciones a manera de conclusión.

A continuación, se presentan algunos aspectos que destacan del análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública respecto de los SPC en el ámbito federal, en relación con los elementos susceptibles de considerar para contar con servidores públicos profesionales para llevar a cabo las tareas que les son encomendadas en el servicio público. La evaluación (ASF, 2023), a la letra, señala lo siguiente:

- a) La distinción de los servicios avanzados, respecto de los menos consolidados identificados en el análisis de sus procesos, serían: falta de especialización de los servidores públicos en la operación de las diversas funciones que cada ente público realiza, capacitación sin orientación específica, porcentajes bajos de recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos, diferencia en años de implementación y evolución, escasa disponibilidad presupuestal, entre lo más destacado, motivo por el cual sería conveniente rediseñar los modelos actuales a fin de instrumentar SPC acordes a las experiencias obtenidas y de ser posible generalizar esta práctica en los tres órdenes de gobierno.
- b) Debido a que el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal se encuentra en proceso de consolidarse, sería conveniente revisar su estructura integrada por subsistemas, para modificar los aspectos que se han vuelto obsoletos en el manejo de los recursos humanos y, de ser necesario, reformar su ley.
- c) De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, un aspecto que destaca en la Administración pública es que no se han elaborado diagnósticos que permitan identificar las necesidades de capital humano, que indiquen las profesiones, especialidades y/o estudios de posgrado acordes a los

requerimientos para atender el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada ente público, para atender con eficiencia y eficacia las demandas sociales.

- d) La capacitación es básica en la profesionalización de los servidores públicos, en general, debe ser sistemática, continua y los contenidos a impartir deberán vincularse a las actividades que se desarrollen en los diferentes puestos, para cumplir con los objetivos institucionales y acumular conocimientos para adquirir madurez profesional.
- e) Los servicios profesionales exitosos ofrecen un programa de becas con la finalidad de que los servidores públicos contratados, adquieran conocimientos específicos y especializados relacionados con sus fines institucionales, entre los cuales destacan estudios de posgrado, para cursar maestrías y doctorados. Esta práctica requiere institucionalizarse en los servicios menos avanzados o en proceso de consolidarse y que sea accesible a todo el personal.
- f) Impulsar condiciones para que los gobiernos locales incorporen en su agenda la implementación de un servicio profesional, para lo cual deberán privilegiar contar con servidores públicos preparados e idóneos para ocupar los puestos y que se formule el diseño institucional del servicio, para plasmarlo en la legislación correspondiente. Lo anterior tendría como antecedente los servicios profesionales existentes, los cuales presentan datos y experiencia que pueden aplicarse para elaborar los diagnósticos, diseño operativo, normativo e implementación, para construir un sistema robusto.

¿Cuáles son algunas de las conclusiones propias que se desprenden de esta evaluación 1572 realizada por la Auditoría Superior de la Federación? Al respecto, se tiene que decir que una vez más se hacen notar las severas deficiencias del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal y en el caso de las otras tres instituciones, primero, se confirma el nivel de consolidación en el que se encuentra el Servicio Exterior y se resalta la presencia, por un lado, del Banco de México, que solía ser, *sotto voce*, una institución sólida por contar con una política de recursos humanos consolidada, más no un servicio profesional de carrera, pero que se confirma su buen funcionamiento. Y la otra buena noticia es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que, si bien su servicio se vino a la baja en este tránsito de organismo descentralizado a órgano constitucionalmente autónomo, todo parece indicar que está de vuelta, y esto hay que resaltarlo. Y simplemente ratificar las posiciones de servicios profesionales consolidados, como es el caso del Instituto Nacional Electoral.

## 6. HACIA DÓNDE TENDRÍAMOS QUE IR

En buena medida, la experiencia que se ha desarrollado en materia de profesionalización de la función pública a lo largo de los años en México, desde los casos exitosos, los servicios profesionales con aciertos y fallas sin llegar a consolidarse, hasta los intentos por emprender una empresa de esta naturaleza, nos aportan una serie de lecciones por aprender.

Entre estas lecciones vamos a encontrar luces y sombras. ¿Qué es lo que hace posible que una buena política pública en materia de profesionalización tenga luces?

### En cuanto a luces

#### A nivel político

Aunque esto suene a una verdad de Perogrullo, es imprescindible la voluntad política desde el más alto nivel y de la clase política en general. La experiencia para impulsar una norma de esta naturaleza requiere de ese impulso, así como el acompañamiento de las principales fuerzas políticas. Por ejemplo, es el caso de la ley de servicio profesional de carrera de 2003, como se demostró en el momento. Por otro lado, es conveniente que se realice esto en los primeros años de gobierno. De lo contrario, se incurrirá en la sospecha y desconfianza de que lo que se desea mediante esta figura es que se pueda perpetuar en la Administración al personal probablemente saliente ante un cambio de gobierno. En el mismo sentido, estas altas autoridades tienen que promover una cultura del mérito y el profesionalismo para el ingreso al servicio público. De modo que esto genere alta credibilidad y confianza por parte de servidores públicos y ciudadanos.

Por último, es esencial en el arranque de una iniciativa de esta naturaleza contar con aliados estratégicos: universidades, colegios de profesionistas, centros de investigación, empresarios, organismos internacionales, gobiernos internacionales, asociaciones especializadas en el tema que le den soporte y legitimidad al funcionamiento de los sistemas. Esto también se puede ver en las experiencias consolidadas.

### **A nivel administrativo: normativo, estructural, procesos y personal**

En este nivel, dadas las características weberianas de las Administraciones públicas, según lo que se ha observado, es necesaria la existencia de normatividad general y secundaria, robusta técnicamente hablando, y el respeto irrestricto a su cumplimiento. Con la respectiva vigilancia y control, así como con un sistema de consecuencias de no cumplirse la ley. Con un área que lo administre (ya sea que se decida por un esquema centralizado) o que lo administren (esquema descentralizado) con personal cualificado que conozca de los diferentes procesos, así como con la estabilidad indispensable para la instrumentación de la gestión de los procesos.

Entre los procesos, uno de gran relevancia es el relacionado con el ingreso que tiene que dar lugar a exámenes realizados por terceras instancias, así como el uso de tecnologías innovadoras en recursos humanos en los diferentes procesos (ingreso, capacitación, evaluación, registro).

Con respecto a la estructura perteneciente al servicio profesional, más allá de la estabilidad en los cargos, es indispensable la existencia de sueldos competitivos y estímulos, pero también el sistema sólido de evaluaciones del desempeño, así como mecanismos de separación en los cargos de darse alguna falta administrativa grave.

Las experiencias en el Instituto Nacional Electoral, así como en la Carrera Judicial y la Policía Federal, son un ejemplo de ello.

### **En cuanto a sombras**

¿Qué ha determinado que sean políticas públicas con sombras?

### **A nivel político**

Lo que se ha observado a lo largo de la historia de diversas instituciones en los diferentes órdenes de gobierno es el abandono de este tipo de proyectos por parte de la primera magistratura, así sea del mismo partido en el gobierno, sobre todo cuando se presenta un cambio en el gobierno con la llegada de nuevas autoridades vía elecciones. Lo que propicia que se interrumpan los procesos y que no maduren adecuadamente. Situación similar para los estados de la República por parte de los gobernadores en turno. Otro asunto que se ha observado es el impulso de leyes o normas próximas a un servicio profesional en los últimos años de gobierno (sobre todo en los dos últimos), que en general no son aprobadas, y si lo son, regularmente no se instrumentan.

### **A nivel administrativo: normativo, estructural, procesos y personal**

Lo que se ha observado, sobre todo en las experiencias fallidas, es la interrupción de los procesos en su etapa de madurez, ya sea por el propio abandono de carácter político o utilizando la estrategia de ya otorgar recursos económicos a los procesos del sistema. También se ha observado una alta movilidad del personal responsable de la instrumentación, uso excesivo de las medidas excepcionales para la ocupación de vacantes, así como laxitud en la vigilancia y control por parte de las instancias responsables.

Con relación a los procesos, ha estado presente la realización de exámenes de ingreso sin las medidas de calidad y de objetividad necesarias, así como en el resto de los procesos, llámese capacitación y formación, pero sobre todo en la evaluación del desempeño, que deja de ser un mecanismo de separación del cargo por parte de las personas. A eso hay que sumarle, en el marco de la austeridad mal entendida, su aplicación a sueldos y salarios, así como despidos de las personas sin el cumplimiento de las normas del servicio. Todo ello en detrimento de la credibilidad y confianza tanto de los propios servidores públicos como de la ciudadanía.

De todos estos componentes, ¿cuáles consideramos que son de los más relevantes tanto para un caso como para el otro? Sin duda, el apoyo político desde el primer nivel, la continuidad en el funcionamiento del sistema independientemente de los cambios en los gobiernos, el respeto irrestricto al cumplimiento de las normas, la adecuada instrumentación que no deje lugar a las dudas y a la desconfianza. Y la promoción de una cultura del mérito tanto al interior de las organizaciones como para con la ciudadanía.

Como datos adicionales, se tiene que decir que la construcción de un servicio profesional o servicio civil no es una tarea fácil. Todo lo contrario, hay países que se han demorado décadas para contar con

una burocracia profesional, no exenta de cambios y reformas importantes. En el tránsito de instituciones del Estado de carácter preburocrático a instituciones de carácter burocrático (Villoria, 2007), la transformación ha sido total en muchas líneas y en diferentes épocas. En un gran resumen, se puede mencionar lo siguiente: cambios en los arreglos institucionales entre políticos y administradores, construcción de nuevos marcos reguladores de los servidores o funcionarios públicos, nuevos procesos de gestión de personal a través de mecanismos meritocráticos, estabilidad en el empleo acompañada de la evaluación del desempeño, cambios en la cultura política-administrativa, esto es, pasar de un sistema de botín a un sistema de mérito. De manera que hay evidencias de la calidad de las burocracias con las que cuentan los diversos países del mundo.

Por último, entre las tendencias para el diseño y rediseño de los servicios civiles está la imprescindible incorporación de nuevas tecnologías en todos los procesos que las componen, incluso haciendo uso de la inteligencia artificial (Ramió, 2022). Todo ello, en el marco de las nuevas condiciones que ha dejado el teletrabajo y todo lo derivado de la pandemia. De modo que los procesos sean cada vez más ágiles, menos memorísticos para el caso de los exámenes de ingreso y más basados en competencias y estudios de caso, así como la formación y capacitación, y en el caso de la evaluación del desempeño, que sea en tiempo real, entre los aspectos más sobresalientes.

## CONCLUSIONES

Tal como se ha observado la situación en los últimos años y en la actualidad, la promesa de contar con una Administración pública moderna y profesional se está quedando nuevamente en el sueño de los justos. Se necesita además una agenda de modernización administrativa que también incluya temas tan relevantes como gobierno abierto, inteligencia artificial, herramientas para el combate a la corrupción, entre otras líneas temáticas similares (Martínez Puón, 2021). Caso contrario a lo descrito, se considera que se mantendrán algunas islas de profesionalización, que no dejarán de ser un referente para el resto de las instituciones públicas del país.

¿Qué sigue ahora? Seguir impulsando el tema desde la academia y la investigación, así como desde las buenas prácticas que se están ejerciendo en instituciones como las mencionadas. Un desiderátum en ese sentido es contar próximamente con una Ley General del Servicio Profesional para todo el país (que incluiría los órdenes federal, estatal y municipal). Que marque que todos los órdenes de gobierno estén en la misma sintonía en cuanto a contar con una burocracia profesional que garantice la prestación de servicios públicos y la continuidad de políticas públicas en rubros tan relevantes como la salud, la educación, la seguridad pública, la vivienda, el combate a la pobreza y la corrupción. Por lo tanto, esperemos que en el futuro sean más luces que sombras, no solo para México, sino también para Latinoamérica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, D. (2003). Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? En D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco. *Retos de la profesionalización de la función pública* (pp. 161-212). CLAD.
- Arellano Gault, D. y Rojas-Salazar, G. (2023). Servicios civiles de carrera como instrumentos para reducir la corrupción sistemática: ideas, paradojas y limitaciones. En H. Ruiz (coord.), *Servicio Civil y Profesionalización contra la corrupción* (pp. 91-153). Universidad de Guadalajara. México.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2014). *Evaluación número 230: Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023). *Los Servicios Profesionales de Carrera en la Administración Pública Federal, 2018-2023: Evaluación 1572 Política Pública de la Gestión del Capital Humano en la Administración Pública Federal*. ASF.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2025). *Índice de desarrollo del servicio civil en América Latina y el Caribe 2024*. BID.
- Carlson, I. y Payne, J. M. (2003). *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010013>
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero\\_CLAD.pdf?sequence=1](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero_CLAD.pdf?sequence=1)

- Duhalt Krauss, M. (1977). *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Dussauge Laguna, M. I. (2002). Anatomía del servicio civil. *Foro Internacional*, 42(4), 745-808. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1656>
- Dussauge Laguna, M. I. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (3), 45-65. <https://servicioprofesionaldecarreracomparadocps.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/08/mauriciodussaugeserviciocivildecarre1.pdf>
- Echebarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010014>
- Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Flores Ortiz, E. (2023). El servicio profesional de carrera en México y actos de corrupción que afectan al sistema. En F. E. Rivas Prats, D. Cienfuegos Salgado, A. V. Cárdenas Zanatta y C. A. Moreno Hernández (coords.), *Rendimiento institucional del combate a la corrupción en México* (pp. 173-192). Tirant lo Blanch.
- Guerrero Amparán, J. P. (1999). Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México democratizado. En *Visión dimensional del servicio público profesionalizado*. Plaza y Valdés.
- Guerrero Orozco, O. (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez*. Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés. [https://omarguerrero.org/pdfs/libros/El\\_funcionario\\_el\\_diplomatico\\_y\\_el\\_juez.pdf](https://omarguerrero.org/pdfs/libros/El_funcionario_el_diplomatico_y_el_juez.pdf)
- Guerrero Orozco, O. (2011). *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas. Las ideas. Los testimonios*. Miguel Ángel Porrúa.
- Haro Bélchez, G. (2000). *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- INEGI (2022). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2021. Presentación de resultados generales*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnfg/2021/#documentacion>
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa (2020). *Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México*. Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa. <https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (1999). *Profesionalización de servidores públicos locales en México [tomos I, II, III]*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2001). *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de México. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4510/6.pdf>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2003). *Government Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3106>
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Martínez Puón, R. (2005). *Servicio Profesional de Carrera: ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Martínez Puón, R. (2006). Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 457-483. [https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num\\_anteriores/Vol.XV\\_No.II\\_2dosem/Rafael\\_Martinez.pdf](https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Rafael_Martinez.pdf)
- Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Universidad de los Andes.
- Martínez Puón, R. (2021). *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*. Tirant lo Blanch.
- Mejía Lira, J. (2004). Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 1(2), 7-21.
- Méndez, J. L. (2001). El servicio profesional electoral: el servicio civil para la democracia. En *Servicio público de carrera. Experiencias y perspectivas* [Memoria del seminario] (pp. 33-40). Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Méndez, J. L. (2016). La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada. En M. C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 185-224). El Colegio de México.
- Merino Huerta, M. (1996). De la lealtad individual a la responsabilidad pública. *Revista de Administración Pública*, (91), 5-18.
- OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros* [ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública]. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012085>
- Pardo, M. C. (1995). El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 277-302. [https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num\\_anteriores/Vol.IV\\_No.II\\_2dosem/PM\\_Vol.4\\_No.II\\_2dosem.pdf](https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscede/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf)

- Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración Pública*. Catarata.
- Rastrollo Suárez, J. J. (coord.) (2023). *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz López, H. (2023). El servicio civil como medio para el combate a la corrupción: avances y rezagos en México. En L. H. Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización: contra la corrupción* (pp. 43-89). Universidad de Guadalajara.
- Sánchez González, J. J. (1999). Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México. En J. de Dios Pineda (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad* (pp. 223-240). CNCP, ITAM y Universidad Anáhuac.
- Secretaría de la Función Pública (2020). *Numeralia del servicio profesional de carrera hasta diciembre de 2020 con relación a separaciones del personal del servicio*.
- Secretaría de la Función Pública (2023). *Numeralia del servicio profesional de carrera hasta julio de 2023 con relación a la ocupación mediante el artículo 34*.
- Serna de la Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11446>
- Uvalle Berrones, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. Plaza y Valdés.
- Villoria Mendieta, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y proyecciones*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weber, M. (1978). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica de México.

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 18-09-2025  
 Modificado: 01-12-2025  
 Aceptado: 03-12-2025  
 Publicación anticipada: 08-01-2026  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11586>  
 Páginas: 42-61



Referencia: Llacer Girona, M. y Vaquero Tió, E. (2025). La formación de personal en la administración: propuesta de mejora del modelo de formación del PTGAS de la Universitat de València. *Documentación Administrativa*, 15, 42-61. <https://doi.org/10.24965/da.11586>

## La formación de personal en la administración: propuesta de mejora del modelo de formación del PTGAS de la Universitat de València

*Staff training in public administration: A proposal to improve the PTGAS training model at the University of Valencia*

Llacer Girona, Marta  
 Universitat de València (España – Spain)  
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8942-0720>  
 marta.llacer@uv.es

### NOTA BIOGRÁFICA

Diplomada en Informática por la Universitat Politècnica de València, licenciada en Documentación por la Universitat Politècnica de València y máster en Tecnología Educativa: e-Learning y Gestión del Conocimiento por la Universitat Rovira i Virgili, Universitat de les Illes Balears, Universitat de Lleida y Universidad de Murcia. Actualmente presta servicios como técnico superior de gestión en la Universitat de València, donde ejerce el cargo de jefa de la sección de becas de dicha universidad.

Vaquero Tió, Eduard  
 Universitat de Lleida. Departamento de Pedagogía (España – Spain)  
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6479-7712>  
 eduard.vaquero@udl.cat

### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor agregado del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de Lleida. Doctor en tecnología educativa especializado en procesos de formación *online* y apoyo formativo de profesionales. Actualmente coordina distintos proyectos de investigación orientados a la evaluación de competencias interprofesionales a través de procesos de formación presenciales, híbridos y virtuales.

### RESUMEN

**Objetivos:** se presenta una investigación cuya finalidad fue analizar el modelo de formación actual de la Universitat de València para su Personal Técnico, de Gestión y de Administración y Servicios (PTGAS) con el objeto de diseñar una propuesta de modelo de formación que mejore la formación ofrecida en términos de diseño formativo, certificación de competencias y desarrollo profesional. **Metodología:** se realizó una investigación cualitativa con entrevistas en profundidad a siete participantes (cuatro usuarias, dos técnicas y una gestora), analizadas mediante análisis de contenido con un sistema de categorías mixto.

**Resultados:** se propone un modelo basado en competencias que otorga mayor relevancia a las nuevas tecnologías y metodologías docentes, y transparencia tanto de la normativa como de los procedimientos y de los procesos de selección. Asimismo, se analiza el papel que la transferencia de conocimiento desempeña actualmente en la formación del PTGAS de la UVEG y se plantea su valoración y reconocimiento

institucional como herramienta para la capacitación del personal. **Conclusiones:** se ofrece una comprensión más profunda del modelo de formación existente, de su proceso de diseño y de los recursos disponibles; permite identificar su marco de competencias y analizar la influencia que esta formación ejerce en el desarrollo de la carrera profesional.

## PALABRAS CLAVE

Modelo de formación; formación profesional; marco de competencias; itinerarios profesionales; universidad pública.

---

## ABSTRACT

**Objectives:** This study analyzes the current training model of the University of Valencia for its Technical, Management, and Administrative and Service Staff (PTGAS) with the aim of designing a proposal that improves training in terms of program design, competency certification, and professional development.

**Methodology:** A qualitative study was conducted through in-depth interviews with seven participants (four users, two training technicians, and one manager), analyzed using content analysis with a mixed category system. **Results:** The study proposes a competency-based model that gives greater importance to new technologies and teaching methodologies, while increasing transparency in regulations, procedures, and selection processes. It also examines the role of knowledge transfer in PTGAS training at the University of Valencia and suggests its institutional recognition and assessment as a tool for staff capacity building.

**Conclusions:** The research provides a deeper understanding of the existing training model, its design process, and available resources; it identifies its competency framework and analyzes the impact of this training on professional career development.

## KEYWORDS

Training model; professional development; competency framework; career pathways; public university.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
  - 1.1. LA FORMACIÓN DEL PTGAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.
  - 1.2. MODELOS DE FORMACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO.
    - 1.2.1. El modelo estatal: INAP.
    - 1.2.2. El modelo autonómico valenciano: IVAP.
    - 1.2.3. El modelo de la Universitat de València.
  - 1.3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y RELEVO GENERACIONAL.
  - 1.4. MARCO DE COMPETENCIAS DE REFERENCIA.
  - 1.5. TRANSFORMACIONES EN EL DISEÑO DE MODELOS FORMATIVOS.
  - 1.6. DIGITALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.
2. METODOLOGÍA.
  - 2.1. OBJETIVO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.
  - 2.2. PARTICIPANTES.
  - 2.3. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOGIDA DE DATOS.
  - 2.4. PROCEDIMIENTO.
  - 2.5. CONSIDERACIONES ÉTICAS.
3. RESULTADOS.
  - 3.1. MODELO DE FORMACIÓN.
  - 3.2. RESULTADOS SOBRE COMPETENCIAS Y CERTIFICACIÓN.
  - 3.3. RESULTADOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA CARRERA PROFESIONAL.
  - 3.4. RESULTADOS SOBRE RECURSOS.
  - 3.5. RESULTADOS SOBRE EL DISEÑO DE LA FORMACIÓN.
  - 3.6. PROPUESTA DEL MODELO DE FORMACIÓN PARA EL PTGAS DE LA UVEG.
    - 3.6.1. Modelo de formación.
    - 3.6.2. Diseño de la formación.
    - 3.6.3. Competencias y certificación.
    - 3.6.4. Desarrollo de la carrera profesional.
    - 3.6.5. Recursos.
4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.
5. LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las universidades públicas afrontan un escenario marcado por la digitalización acelerada, la creciente complejidad administrativa y la necesidad de ofrecer servicios ágiles, transparentes y orientados a toda la comunidad universitaria. En este contexto, el personal técnico, de gestión y de administración y servicios (PTGAS) se convierte en un elemento estratégico para garantizar el funcionamiento institucional, la calidad de los procesos y la capacidad de adaptación de las universidades a los desafíos contemporáneos. No obstante, a diferencia del personal docente e investigador, el desarrollo profesional del PTGAS presenta una menor estandarización, una notable heterogeneidad entre universidades y un margen de mejora para avanzar hacia modelos formativos más integrales, sistemáticos y vinculados a la carrera administrativa.

La gestión pública contemporánea descansa, en buena medida, sobre la profesionalidad y cualificación de su personal, de manera que la solidez institucional se vincula directamente al conocimiento que este aporta para impulsar el avance organizativo. Para garantizar un aprendizaje efectivo –entendido no solo como derecho reconocido de las personas trabajadoras, sino también como necesidad estratégica de la Administración– resulta imprescindible que las instituciones articulen mecanismos organizativos que aseguren su pertinencia, calidad y alineación con los fines de servicio público. La gestión eficiente de dicho conocimiento, evitando su pérdida y facilitando su transferencia y difusión, se convierte en un imperativo de buen gobierno. Además, en un contexto de transformación digital e incorporación de tecnologías como la inteligencia artificial, el diseño de la formación adquiere un carácter estratégico, y obliga a revisar los modelos formativos, incorporar competencias digitales transversales y promover itinerarios de aprendizaje flexibles, continuos y adaptados a las nuevas exigencias del empleo público.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar el modelo de formación actual de la Universitat de València para diseñar una propuesta de modelo de formación que mejore la formación ofrecida en términos de diseño formativo, certificación de competencias y desarrollo profesional del PTGAS. La relevancia de este estudio radica en la escasez de trabajos centrados en los planes formativos del PTGAS universitario y en la oportunidad de aportar una propuesta fundamentada que contribuya al desarrollo profesional, a la calidad institucional y a la consolidación de un modelo formativo coherente con las tendencias de transformación digital, modernización del empleo público y la gestión del conocimiento.

### 1.1. La formación del PTGAS en las universidades públicas

En la última década, las universidades públicas españolas han impulsado programas de formación dirigidos al personal técnico, de gestión y administración y servicios (PTGAS), aunque con niveles muy diversos de sistematicidad y desarrollo entre instituciones. Las directrices del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y los informes institucionales elaborados por CRUE Universidades Españolas muestran la necesidad de avanzar hacia modelos de desarrollo profesional más integrales, que incorporen competencias digitales, comunicativas, de gestión administrativa, atención a la ciudadanía universitaria y liderazgo de equipos, así como marcos comunes de certificación (Hernández Armenteros y Pérez García, 2020; O'Mahony *et al.*, 2025).

Sin embargo, la literatura académica y los informes de gestión universitaria coinciden en señalar una menor estandarización respecto a los cuerpos docentes e investigadores, así como una notable heterogeneidad en los planes formativos del PTGAS universitario: mientras algunas instituciones como la Universidad Complutense de Madrid<sup>1</sup>, la Universidad de La Laguna<sup>2</sup> o la Universidad de Sevilla<sup>3</sup>, entre otras, han realizado planes de formación para PAS/PTGAS, otras carecen de estructuras formales o no tienen publicado información sobre su planificación formativa.

Esta heterogeneidad puede explicarse, en parte, por el marco normativo vigente. A pesar de que la normativa laboral y administrativa reconoce la formación continua como un derecho del personal y una obligación de las Administraciones públicas –tal como recoge en su art. 4.2.b el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y el art. 14.g del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)–, no existen disposiciones legales que obliguen a las universidades públicas a diseñar un plan de formación para el PTGAS/PAS con un contenido uniforme, una estructura común o una periodicidad determinada. La regulación es general: establece el derecho a la formación y el deber de las Administraciones de facilitarla, pero no prescribe modelos, formatos, estrategias, indicadores, mecanismos de evaluación ni obliga a la publicación de planes formativos específicos. Por tanto, la existencia, alcance y sistematización de los planes de formación del PTGAS depende de cada universidad, de su marco estatutario, de su convenio colectivo o de su reglamentación interna, quedando su desarrollo en manos de los órganos de gobierno o de los servicios responsables de recursos humanos y formación.

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid (2025). Unidad de Formación de Personal de Administración y Servicios (PAS). <https://www.ucm.es/unidad-de-formacion-de-personal-de-administracion-y-servicios-pas>

<sup>2</sup> Universidad de La Laguna (2025). Formación del Personal de Administración y Servicios. <https://www.ull.es/estudios-docencia/formacion-del-pas>

<sup>3</sup> Universidad de Sevilla (2024). Plan de Formación del Personal de Administración y Servicios. <https://recursoshumanos.us.es/index.php?page=forpas>

Desde una perspectiva histórica, el reconocimiento de la formación como derecho ha sido impulsado por la negociación colectiva y por los procesos de modernización de la función pública. Los Acuerdos de Formación Continua –posteriormente Acuerdos de Formación para el Empleo–, vigentes desde 1994, consolidaron el aprendizaje como eje de profesionalización y lo vincularon al desarrollo de la carrera administrativa y la promoción interna. Asimismo, incorporaron criterios de conciliación e inclusión, consideraron el aprendizaje como tiempo de trabajo e implicaron activamente a las Administraciones en su planificación y ejecución. Estas medidas han permitido configurar estructuras estables de apoyo a la formación, orientadas a ajustar la oferta a las necesidades reales, evaluar su impacto, garantizar el acceso en condiciones de equidad y fomentar sistemas colaborativos basados en el diálogo entre los diferentes agentes implicados.

En este contexto, la notable diversidad institucional en el desarrollo de la formación del PTGAS y la ausencia de un marco normativo específico justifican la necesidad de diseñar modelos formativos capaces de responder a las exigencias actuales de la Administración pública universitaria.

## 1.2. Modelos de formación en el empleo público

### 1.2.1. El modelo estatal: INAP

Dentro del ámbito estatal, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ocupa un lugar central en el diseño y ejecución de la formación de empleados públicos (Argilés Marín *et al.*, 2023). Este organismo, adscrito al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, es responsable de elaborar las estrategias de perfeccionamiento del personal y de anticipar los retos de la función pública. La Estrategia de Aprendizaje 2025-2028 (Instituto Nacional de Administración Pública, 2024b) subraya el papel del INAP como referente nacional y lo conecta con el *Consenso por una Administración Abierta*, integrando un enfoque basado en competencias clave que permite vincular el ecosistema competencial existente con el sistema europeo ComPAct y su pasaporte de competencias.

El modelo del INAP se caracteriza por un proceso participativo de análisis de experiencias previas, una convocatoria abierta y revisada semestralmente, y mejoras en publicidad y transparencia para facilitar la participación. Además, introduce actividades de «conocimiento compartido» para evitar la pérdida de saberes del personal próximo a la jubilación y promueve un banco de recursos multimedia y el INAP Social. Entre las innovaciones relevantes se encuentran las insignias digitales (open badges), diseñadas para certificar competencias específicas de forma verificable y portable, registrables en el Registro Central de Personal. Estas insignias complementan la certificación tradicional basada en horas, permitiendo una acreditación de logros y competencias más visible.

### 1.2.2. El modelo autonómico valenciano: IVAP

En el ámbito autonómico, el Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP) desempeña un papel análogo al INAP y actúa como creador de valor mediante la generación y difusión de conocimiento. Su *Plan de Actuación 2024-2025* (Institut Valencià d'Administració Pública, 2024) plantea avanzar hacia un modelo formativo basado en competencias, orientado a la profesionalización del personal, la mejora de la eficacia de los procesos y el fortalecimiento de la integridad institucional. Entre las principales innovaciones se encuentran la implantación de cuatro marcos competenciales, con itinerarios de formación que guían el aprendizaje y destacan la capacitación de puestos directivos mediante itinerarios de aproximadamente 300 horas. Asimismo, se promueve un «plan de acogida» para nuevas incorporaciones, con recursos de autoaprendizaje que permiten mayor flexibilidad y enseñanza específica. El IVAP reconoce también su papel como gestor del conocimiento y fomenta la dimensión social de la Administración como espacio de creación de saber compartido. La similitud entre los programas estatales y autonómicos refleja la función de referencia del INAP, si bien el carácter autonómico del IVAP le permite ofrecer formación más especializada, ajustada a su propio sistema de detección de necesidades y en colaboración con el nivel estatal para evitar duplicidades.

### 1.2.3. El modelo de la Universitat de València

La Universitat de València confía la capacitación del PTGAS al Servicio de Formación Permanente e Innovación Educativa (SFPIE), dependiente del Centro de Formación Permanente e Innovación Educativa «Manuel Sanchis Guarner». La oferta se organiza por áreas temáticas y se articula en programas de

formación continua y programas específicos según necesidades detectadas. Se convoca una única oferta anual, dividida en dos períodos, lo que permite programar varias ediciones de las acciones formativas. En 2025, el 64 % de las horas de docencia se impartió en modalidad presencial, el 24 % en modalidad asíncrona, el 11 % en modalidad mixta y solo el 1 % en modalidad síncrona<sup>4</sup>. Para asignar plazas se aplican criterios generales y específicos, incluyendo la reincorporación tras permisos y la reserva de plazas para personas con discapacidad. La superación de cada acción formativa, acreditada mediante asistencia mínima y aprovechamiento, es certificada por el SFPIE. Este modelo, aunque sólido, muestra una escasa implantación de modalidades *online* síncronas, lo que supone una oportunidad de mejora para diversificar las metodologías y facilitar la conciliación.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN EN LA CONVOCATORIA DE 2025 POR MODALIDADES FORMATIVAS

Modalidad	Acciones formativas	Duración en horas	Porcentaje de horas según modalidad
Asíncrona	20	478	24%
Mixta	16	221	11%
Presencial	62	1278	64%
Síncrona	2	21	1%
<b>Total general</b>	<b>100 acciones</b>	<b>1998 horas</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de formación del personal al servicio de la UV 2025.

### 1.3. Gestión del conocimiento y relevo generacional

El conocimiento adquirido por el personal de la Administración pública convierte a este en agente constructor de la propia organización, integrando lo aprendido en su estructura. Belmonte Martínez (2025), aludiendo a Senge (1990), recuerda que las organizaciones solo aprenden si lo hacen las personas que las integran, y que la superación de prácticas obsoletas exige un cambio de mentalidad en los liderazgos. Tratar al personal como meros ejecutores les despoja de identidad, dado que aspiran a algo más que una retribución: buscan satisfacción y desarrollo, condición que convierte a las instituciones en organizaciones de aprendizaje.

Esta visión se alinea con la propuesta de Martínez-Simón (2025), quien denomina a este fenómeno «aprendizaje organizativo» e insta a comprender, en primer lugar, los procesos de adquisición de conocimiento. Argilés Marín *et al.* (2023) destacan que el 70 % del aprendizaje se produce en la práctica laboral, el 20 % en la interacción social y solo el 10 % en formación formal, lo que sitúa al Entorno Personal de Aprendizaje (PLE) como elemento clave en la gestión del conocimiento. Busquets Montes y Macià Losada (2023) diferencian entre conocimiento explícito y tácito, subrayando que este último –basado en la experiencia y la intuición– requiere procesos de identificación, transferencia y sistematización para evitar su pérdida.

En esta línea, el relevo generacional agrava esta necesidad. El envejecimiento de las plantillas supone un riesgo para la continuidad institucional, siendo un factor determinante en la transformación de las Administraciones públicas y en la adquisición de conocimiento organizativo que obliga a arbitrar medidas que aseguren la transferencia del conocimiento tácito, un activo que, de perderse, comprometería la eficiencia institucional. Busquets Montes y Macià Losada (2023) destacan que este conocimiento, basado en la experiencia acumulada, dota al personal senior de herramientas para resolver el trabajo cotidiano. Martínez-Simón (2025) insiste en la necesidad de acompañar a este personal en la adaptación al contexto actual, y de diseñar procesos colaborativos de documentación y transferencia del conocimiento. La atención no debe centrarse exclusivamente en quienes están próximos a la jubilación: las nuevas incorporaciones representan una oportunidad para impulsar la transformación de la Administración (Busquets Montes y Macià Losada, 2023).

<sup>4</sup> Vicerrectorado de Formación Permanente, Transformación Digital y Empleabilidad (2025). Plan de formación del personal al servicio de la Universitat de València para 2025 (formación continua). <https://webges.uv.es/uvTaeWeb/DescargarAnuncio.do?codigo=ANUNCIO-S35-2025-4199>

En el caso de la Universitat de València, el Servicio de Análisis y Planificación (SAP) indicó que la media de edad del PTGAS era de 52,2 años a 31 de diciembre de 2024, lo que confirma que este proceso de relevo es inminente y debe ser abordado de manera estratégica para garantizar la continuidad y la innovación institucional mediante la documentación de los procesos como parte de su labor y la transferencia de su conocimiento a través de mentorías.

#### 1.4. Marco de competencias de referencia

La consolidación de marcos competenciales constituye un elemento central en los procesos de profesionalización del personal al servicio de las Administraciones públicas. En esta línea, Belmonte Martínez (2025) sostiene que el desarrollo competencial es esencial para que el personal pueda afrontar los retos inherentes a su puesto, mientras que el *Consenso por una Administración Abierta* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2024a) sitúa dichas competencias como eje prioritario en las estrategias formativas. La misma autora recuerda que las competencias no se adquieren únicamente a través de acciones formativas formales, sino también mediante el desempeño cotidiano, lo que genera oportunidades para la transferencia de conocimiento y para impulsar la innovación en el núcleo de la Administración. En coherencia con esta perspectiva, Coll (2013, p. 160) defiende el desarrollo de «trayectorias individuales de aprendizaje» que integren experiencias acumuladas en los distintos espacios de tránsito de las personas, dotando así de continuidad y sentido al aprendizaje profesional. Desde un enfoque más aplicado, Martínez-Simón (2025) apuesta por acciones formativas prácticas que faciliten la interiorización de cambios y la aplicación inmediata de lo aprendido, reforzadas mediante sistemas de evaluación que permitan medir la capacidad de transferencia al puesto de trabajo.

Junto al desarrollo competencial, el diseño de itinerarios formativos adecuados se erige como un componente clave. Murillo-Pedrosa (2024) subraya la importancia de realizar un análisis previo a partir de sistemas de detección de necesidades (DNA) que permitan ajustar los contenidos formativos a las demandas reales de los puestos. En esta misma línea, Argilés Marín et al. (2023) destacan que los contenidos deben resultar pertinentes y abarcar temáticas generales, transversales y especializadas, sin olvidar materias emergentes que, aun sin un encaje inmediato, son relevantes para el desempeño y la adaptación futura.

Un ejemplo destacado de formación basada en competencias es el Modelo de Aprendizaje y Desarrollo de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (MAD), cuyo objetivo es capacitar perfiles profesionales mediante acciones de aprendizaje y desarrollo que aseguren la adquisición de competencias dentro de su ámbito específico (Martínez-Simón, 2025). Este modelo se caracteriza por su flexibilidad, el diseño de itinerarios ajustados a perfiles individuales, la promoción de dinámicas de conocimiento colaborativo y el impulso de la investigación, la innovación y la transferencia de conocimiento (I+D+i), elementos que permiten un aprendizaje más contextualizado y sostenible.

#### 1.5. Transformaciones en el diseño de modelos formativos

La literatura reciente subraya que la formación constituye un instrumento esencial para el desarrollo profesional y para la mejora del funcionamiento organizativo en el empleo público. En este sentido, Belmonte Martínez (2021, p. 316), al analizar la estrategia de formación de la Región de Murcia, destaca que su finalidad es «facilitar, a través de la enseñanza y el aprendizaje, el desarrollo y crecimiento de las personas de la organización y hacer que esto redunde directamente en la mejora organizativa y en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía». Esta articulación entre formación, crecimiento personal y calidad del servicio legitima la inversión sostenida en capacitación. Desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, Martínez-Simón (2025) recuerda que la actualización continua debe mantenerse durante toda la trayectoria profesional, aunque advierte –al igual que Belmonte Martínez (2021)– que no toda formación es verdaderamente capacitante: para ser eficaz, debe estar alineada con la política de recursos humanos y responder a objetivos institucionales coherentes. En la misma línea, Murillo-Pedrosa (2024), en la fase IV de su tesis doctoral, propone revisar los sistemas de selección y provisión de puestos para garantizar la adecuación entre perfiles y funciones, e insiste en la necesidad de retener talento y promover perfiles de alto potencial en consonancia con la estrategia nacional.

La necesidad de ajustar los modelos formativos a un contexto institucional en transformación se hace aún más evidente ante la aceleración tecnológica y la creciente complejidad de las demandas ciudadanas. Tal como señala Martínez Marín (2020, p. 65), las Administraciones se sitúan hoy en un entorno

«profundamente cambiante y dinámico», lo que requiere evolucionar en la selección, la formación y la gestión del talento (Belmonte Martínez, 2025). En escenarios caracterizados por volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VUCA), la actualización de conocimientos deja de ser una opción para convertirse en una obligación profesional. En este marco, Belmonte Martínez (*ibid.*, p. 52) enfatiza el valor del aprendizaje experiencial, al considerar que «proporciona al alumnado habilidades prácticas, fortalece su creatividad y su capacidad para innovar y, sobre todo, proporciona un aprendizaje más profundo y significativo». Para ello, recomienda combinar metodologías tradicionales con enfoques innovadores que atiendan la diversidad de necesidades formativas.

Desde un punto de vista estructural, Martínez Marín (2016) distingue tres grandes modelos formativos: el tradicional, basado en catálogos; el competencial, vinculado al desempeño; y las metodologías de aprendizaje social y colaborativo, que integran el aprendizaje en el entorno laboral. La transición hacia modelos más dinámicos y orientados al desempeño supone, no obstante, un cambio cultural profundo: como subraya Belmonte Martínez (2025, p. 49), «la formación debe ser percibida como inversión estratégica y no como gasto».

## 1.6. Digitalización y transformación digital

El impacto de la digitalización en la Administración es innegable y afecta directamente a la formación del personal de la Administración pública y del PTGAS. La digitalización –entendida como conversión de procesos analógicos– y la transformación digital –que implica una integración profunda de la tecnología en los procesos organizativos– (Mergel *et al.*, 2019) incrementan la complejidad del escenario actual y obligan a una actualización constante para garantizar servicios de calidad (Martínez-Simón, 2025).

Hace más de veinte años, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2004) reconoció la formación permanente y el uso de TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) como claves para revitalizar la Administración. Desde entonces se han desarrollado acciones formativas que han combinado lenguajes (oral, escrito, visual) para flexibilizar y personalizar el aprendizaje (Coll, 2013) a través de distintos entornos virtuales (Martínez-Simón, 2025). De acuerdo con Murillo-Pedrosa (2024), impulsar formatos híbridos que integren formación y trabajo –favoreciendo la conciliación y el ejercicio del derecho al aprendizaje– es de vital importancia, aunque la autora remarca que ello exige un diseño integrado del proceso formativo, aplicable tanto en modalidad presencial como *online*.

La digitalización también exige estructuras organizativas adecuadas y la necesidad de contar con políticas institucionales que impulsen la profesionalización de la gestión del conocimiento (Belmonte Martínez, 2025). Según Argilés Marín *et al.* (2023), estas estructuras incluyen servicios o áreas de formación responsables de diseñar, ejecutar y evaluar programas, así como de reajustarlos para optimizar su impacto en la calidad de los servicios. Estas unidades requieren personal técnico especializado y formadores capaces de evolucionar hacia un rol de diseñadores de experiencias de aprendizaje, en sintonía con el enfoque experiencial (Belmonte Martínez, 2025). Además, la digitalización impone la necesidad de contar con recursos tecnológicos y de planificar su incorporación de forma estratégica para evitar que se conviertan en barreras (Belmonte Martínez, 2025). En este sentido, la competencia digital del personal se convierte en requisito indispensable, tal como demostró la crisis sanitaria de la COVID-19, que evidenció el papel crítico de la tecnología. Belmonte Martínez (2021) advierte que es imprescindible adquirir competencias digitales para acompañar este proceso.

Finalmente, Argilés Marín *et al.* (2023) destacan también la tendencia emergente de incorporar inteligencia artificial como generadora de conocimiento, mientras que Martínez-Simón (2025) advierte de la necesidad de integrarla de manera planificada para aprovechar su potencial. Es por ello que en las estrategias analizadas integran la inteligencia artificial en la capacitación de docentes y de su personal en el uso correcto de esta herramienta y con el objeto de aprovechar su potencial, tanto en la generación de conocimiento como en el desempeño diario del trabajo.

## 2. METODOLOGÍA

A la luz del recorrido conceptual y normativo expuesto, resulta evidente que la formación del PTGAS constituye un elemento estratégico para afrontar los retos de modernización de las Administraciones públicas. Se pone de manifiesto la necesidad de modelos formativos flexibles, competenciales y alineados con

las políticas de recursos humanos, capaces de garantizar tanto la transferencia de conocimiento como el desarrollo profesional a lo largo de la carrera. En este contexto, el estudio del caso de la Universitat de València adquiere especial relevancia por su papel como institución pública de referencia, su elevada media de edad en plantilla y la complejidad de su estructura organizativa, lo que la convierte en un escenario idóneo para explorar oportunidades de mejora y propuestas de innovación. Sobre esta base, se plantea la presente investigación con el propósito de describir, analizar y optimizar el modelo formativo PTGAS.

## **2.1. Objetivo y diseño de la investigación**

El propósito central de esta investigación fue diseñar una propuesta de modelo de formación que permita optimizar la oferta formativa dirigida al Personal Técnico, de Gestión y de Administración y Servicios (PTGAS) de la Universitat de València, reforzando su alineación con las necesidades competenciales de la institución y con las tendencias de modernización de la función pública. Para alcanzar este propósito, se planteó un conjunto de preguntas de investigación orientadas a obtener una comprensión integral y contextualizada del sistema formativo vigente. Entre las cuestiones formuladas se encuentran: qué modelos formativos ha integrado históricamente y mantiene en la actualidad la institución para el personal de Administración, qué marcos de competencias sustentan dichas acciones formativas, de qué manera la formación del PTGAS impacta en el desarrollo de la carrera profesional entendida como las oportunidades de ascenso y progreso, cómo se estructura y diseña la oferta formativa y qué recursos humanos, materiales y tecnológicos se destinan a su implementación.

A partir de estas preguntas se definieron los objetivos específicos de la investigación, centrados en: identificar los modelos formativos actualmente en vigor en la Universitat de València; delimitar el marco de competencias en el que se inscriben; analizar la relación entre la adquisición de competencias y la progresión profesional del PTGAS; examinar los procesos de diseño y los elementos que configuran la oferta formativa; y conocer en profundidad los recursos que la institución destina a la formación, tanto en términos de estructuras organizativas como de medios económicos y tecnológicos. Con ello se pretende generar una propuesta fundamentada que contribuya a mejorar la eficacia, la pertinencia y el impacto del sistema formativo sobre el desarrollo de carrera y sobre la calidad de los servicios que presta la universidad.

Para dar respuesta a las preguntas y objetivos planteados, se optó por un enfoque metodológico de carácter cualitativo, orientado a describir, interpretar y comprender en profundidad las características del modelo formativo vigente para el personal empleado público. La elección de este enfoque se justifica por la necesidad de obtener una visión holística del fenómeno estudiado, priorizando la riqueza descriptiva y la interpretación de significados sobre la generalización de resultados. Tal como señalan Hernández Sampieri *et al.* (2014), la investigación cualitativa promueve la expansión y apertura de la información, favoreciendo la incorporación de los cambios de la realidad observada a partir de la interacción continua con los datos. En esta línea, se asumió un diseño flexible que permitió la emergencia de categorías y patrones explicativos de manera inductiva, favoreciendo el análisis de las dinámicas internas del modelo formativo y su coherencia con las necesidades de desarrollo competencial. De acuerdo con Rodríguez Sabiote *et al.* (2005), este tipo de estudios resulta especialmente pertinente para interpretar en profundidad la lógica que guía la planificación formativa, su capacidad de respuesta a los retos de la Administración pública y las implicaciones que tiene en el desarrollo profesional de las personas trabajadoras objeto de estudio.

## **2.2. Participantes**

En coherencia con las recomendaciones metodológicas de Hernández Sampieri *et al.* (2014), se definió una muestra intencional de carácter experto, cuidadosamente seleccionada para asegurar la pertinencia y riqueza de la información obtenida. La primera fase consistió en la identificación de un grupo de tres personas con conocimiento especializado en el ámbito objeto de estudio: dos mujeres y un hombre, dos de ellas pertenecientes al colectivo de personal técnico de formación y la tercera con responsabilidades de gestión y capacidad de toma de decisiones en la institución. La inclusión de estos perfiles permitió acceder a una visión estratégica sobre el diseño, planificación e implementación de la formación en la Universitat de València.

Posteriormente, se amplió la muestra con cuatro personas receptoras de actividades de aprendizaje, todas ellas mujeres, que representan la diversidad funcional del colectivo PTGAS, abarcando tanto perfiles

con funciones administrativas como personal técnico con responsabilidades directivas. En los criterios de selección se priorizó la variedad de procedencias para captar la heterogeneidad de experiencias formativas, y en dos casos se valoró específicamente el desempeño de funciones vinculadas a recursos humanos, dada su relación directa con la temática de la gestión de empleados públicos. En total se entrevistaron a 7 personas, 3 de ellas pertenecientes a la escala técnica de gestión, 2 a la escala técnica superior de formación permanente y 2 a la escala administrativa, de las que 6 fueron mujeres y 1 hombre. Debido al carácter cualitativo de la investigación, se consideró adecuado el número de participantes para abarcar esta investigación.

Las entrevistas fueron registradas en formato vídeo, siguiendo la recomendación de Rodríguez Sabiote *et al.* (2005), quienes señalan que el uso de dispositivos electrónicos favorece la captura fidedigna de la información sobre la realidad. Para ello se utilizó la plataforma de videoconferencia Microsoft Teams, lo que permitió una interacción síncrona y un registro de calidad para su posterior análisis. Una vez finalizadas, las entrevistas fueron transcritas automáticamente y después revisadas manualmente para garantizar precisión y coherencia en el discurso. En línea con Gibbs (2012), esta revisión implicó un ejercicio de interpretación minuciosa para producir un texto claro y legible, respetando el sentido original de las intervenciones. Por su parte, el personal técnico de formación y el gestor optaron por una participación mediante una entrevista única en formato texto, consensuada entre las tres personas, lo que aseguró la integración de sus aportaciones en un único documento representativo.

### 2.3. Técnica e instrumento de recogida de datos

Para la recogida de datos se empleó la técnica de la entrevista estructurada. El diseño del guion partió de una selección inicial de categorías estrechamente vinculadas con los objetivos de investigación, las cuales se derivaron de la literatura científica y de los modelos nacional y autonómico de referencia en materia de formación del personal empleado público. Las dimensiones surgieron de manera deductiva a partir del análisis de la situación formativa del PTGAS y de las repercusiones que dicha formación genera sobre el desempeño de los puestos de trabajo.

El guion perseguía, además, comprender en profundidad cómo se diseñan las acciones formativas en la Universitat de València, en qué medida el diseño vigente es percibido como adecuado por las personas que participan en él y cuáles son las competencias específicas que necesitan desarrollar para que el aprendizaje tenga un impacto efectivo en su desempeño. Se abordaron cuestiones sobre cómo adquirir dichas competencias, qué modelo de formación resultaría más idóneo para maximizar el impacto de la capacitación y qué posibles inconvenientes o barreras podrían surgir durante el proceso.

Por ello, la entrevista fue dirigida a tres colectivos: personal técnico de formación, personal con capacidad de decisión y personal destinatario de la formación, restringiendo la muestra al PTGAS. Todas las preguntas debían ser respondidas por el grupo técnico y decisor, mientras que para las personas usuarias se seleccionaron únicamente aquellas que resultaban pertinentes a su experiencia.

Una vez elaborado el borrador, el instrumento se sometió a un proceso de validación con el fin de evaluar su calidad y garantizar su adecuación a los objetivos de investigación. Esta validación fue realizada por tres personas expertas siguiendo criterios de univocidad, pertinencia y relevancia, valorados como óptimos, elevados, bajos o nulos, de acuerdo con el procedimiento descrito por Carrera Farran *et al.* (2011). Previamente, se remitió a las personas validadoras una explicación detallada de las escalas y criterios para facilitar la cumplimentación del cuestionario. Tras este proceso, se obtuvo el documento final, compuesto por diez preguntas dirigidas a las personas usuarias de la formación y por treinta preguntas para el personal técnico, de gestión y decisor.

**TABLA 2. RESUMEN DEL GUION DE PREGUNTAS**

Dimensión	Preguntas a personas usuarias	Preguntas personal técnico y gestor
Modelo de formación	¿Qué ventajas (potencialidades) e inconvenientes (retos) tiene el modelo de formación actual del PTGAS de la UVEG?	¿Qué modelos de formación se utilizan actualmente en la formación del PTGAS en cuanto a la modalidad de impartición? (p. ej., presencial / telepresencial / <i>online</i> / autoformativa / híbrida / síncrona o asíncrona).

Dimensión	Preguntas a personas usuarias	Preguntas personal técnico y gestor
	<p>¿En qué aspectos considera que sería mejorable el modelo de formación del PTGAS de la UVEG?</p> <p>¿Considera que un modelo totalmente <i>online</i> sería factible?</p>	<p>¿De qué factores depende la elección del modelo formativo?</p> <p>¿Qué ventajas (potencialidades) e inconvenientes (retos) tiene el modelo de formación actual del PTGAS de la UVEG?</p> <p>¿En qué aspectos considera que sería mejorable el modelo de formación del PTGAS de la UVEG?</p> <p>¿Considera que un modelo totalmente <i>online</i> sería factible?</p>
Competencias y certificación	<p>¿Cómo se organizan los cursos y formaciones para el PTGAS que actualmente ofrece la UVEG? ¿Se organizan en itinerarios formativos o líneas temáticas?</p> <p>¿Qué ventajas considera que podría tener vincular la formación del PTGAS de la UVEG al marco de competencias?</p>	<p>¿Sabe si el modelo de formación del PTGAS de la UVEG se basa actualmente en un marco de competencias (líneas temáticas, agrupaciones...) en concreto?</p> <p>¿Existe relación entre el marco de competencias de la Universidad con los marcos de competencias autonómicos y estatales del Instituto Valenciano de Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública?</p> <p>¿Cómo se organizan los cursos y formaciones para el PTGAS que actualmente ofrece la UVEG? ¿Se organizan en itinerarios formativos o líneas temáticas?</p> <p>En este sentido, ¿estos itinerarios desarrollan el marco de competencias de referencia o bien permiten la adquisición de competencias transversales?</p> <p>¿Se utiliza el marco de competencia y los itinerarios para poder certificar las competencias de las personas ya formadas en la UVEG?</p> <p>¿Cómo se realiza la certificación de las competencias de la formación externa? ¿Son traspasables y reconocibles en otras Administraciones? En caso afirmativo, ¿en cuáles?</p> <p>¿Qué potencialidades considera que podría tener vincular el marco de competencias con la formación del PTGAS de la UVEG?</p>
Desarrollo de la carrera profesional	<p>Actualmente, ¿considera que la formación influye en la mejora de la competencia profesional del PTGAS? ¿En qué aspectos?</p> <p>¿Qué propuestas de mejora considera que deben implementarse en la formación del PTGAS para que mejore su desarrollo profesional?</p> <p>En la movilidad dentro de la Universitat de València, ¿qué valor tiene la formación?</p> <p>¿Y en la movilidad entre Administraciones?</p> <p>¿Existe actualmente formación específica para el personal que se incorpora a un puesto de trabajo? ¿Considera necesario que exista esta formación? ¿Qué tipo de formación piensa que sería adecuada para estos casos?</p>	<p>Actualmente, ¿considera que la formación influye en la mejora de la competencia profesional del PTGAS? ¿En qué aspectos?</p> <p>¿Qué propuestas de mejora considera que deben implementarse en la formación del PTGAS para que mejore su desarrollo profesional?</p> <p>En la movilidad dentro de la Universitat de València, ¿qué valor tiene la formación? ¿Y en la movilidad entre Administraciones?</p> <p>¿Existe actualmente formación específica para el personal que se incorpora a un puesto de trabajo? ¿Considera necesario que exista esta formación? ¿Qué tipo de formación piensa que sería adecuada para estos casos?</p>

Dimensión	Preguntas a personas usuarias	Preguntas personal técnico y gestor
Diseño de la formación		<p>Al diseñar la formación, ¿quién o quiénes son las personas responsables de establecer los contenidos y los objetivos?</p> <p>¿A qué responde la planificación de la formación en la universidad? ¿Existe un plan anual o plurianual?</p> <p>¿Cuáles son los criterios para la selección de participantes y quién los establece?</p> <p>¿Existe algún tipo de diseño instruccional/didáctico o metodología común entre los cursos?</p> <p>¿Existe algún modelo de aplicación de las tecnologías digitales para el diseño de los cursos?</p> <p>Más allá de la publicación en la página web o del correo electrónico, ¿se realiza o se prevé realizar algún tipo de difusión de los cursos, por ejemplo, a través de redes sociales, apps u otros medios?</p> <p>¿Qué tipo de evaluación se realiza para evaluar la efectividad de los cursos?</p>
Recursos	<p>¿En qué plataformas has recibido formación en los cursos orientados al PTGAS?</p>	<p>¿De qué recursos dispone la universidad para la organización de los cursos?</p> <p>¿Cómo se hace la elección de personas que van a impartir una formación? ¿Existen criterios para su priorización?</p> <p>En la elección de las personas formadoras, ¿se tiene en cuenta su competencia didáctica y su competencia digital docente?</p> <p>¿Qué plataformas se utilizan habitualmente para la formación del PTGAS?</p> <p>¿En qué plataformas has recibido formación en los cursos orientados al PTGAS?</p> <p>¿Qué criterios se tienen en cuenta a la hora de seleccionar las plataformas y herramientas utilizadas?</p> <p>El uso de las herramientas y recursos didácticos disponibles dentro de las plataformas como estrategias de gamificación, cuestionarios, presentaciones, enlaces a vídeos y material externo, etc., ¿depende del profesorado?</p> <p>¿La UVEG utiliza recursos externos, como empresas o profesorado externo, a la hora de hacer una formación? ¿Con qué criterios se subcontrata la formación?</p>

Fuente: elaboración propia.

## 2.4. Procedimiento

Las entrevistas fueron sometidas a un proceso de análisis de contenido, método ampliamente utilizado en investigación cualitativa para sistematizar y categorizar datos verbales con el fin de identificar patrones, significados y relaciones conceptuales. Para esta investigación se empleó un sistema de categorías mixto, combinando categorías deducidas del marco teórico y de los objetivos de investigación con categorías emergentes identificadas en el propio proceso de análisis. Este enfoque permitió respetar la lógica deductiva inicial sin dejar de incorporar hallazgos inesperados que enriquecieran la interpretación.

Las dimensiones y categorías quedaron configuradas de la siguiente forma:

- **Modelo de formación:** modalidades formativas.

- **Competencias y certificación:** temática, itinerarios formativos, vinculación al marco de competencias.
- **Desarrollo de la carrera profesional:** movilidad entre Administraciones, movilidad interna, vinculación entre formación y desarrollo profesional, formación inicial.
- **Diseño de la formación:** programación de cursos, transparencia y criterios de selección, calidad y evaluación, compatibilidad horaria (categoría emergente).
- **Recursos:** plataformas y herramientas, recursos humanos para la formación (profesorado), recursos materiales y humanos, mentoría y transferencia del conocimiento (categoría emergente).

El análisis se llevó a cabo en dos fases complementarias. En la fase textual-categórica, el contenido de las entrevistas fue segmentado en unidades de significado breves pero relevantes, siguiendo criterios temáticos. Cada fragmento se clasificó según la dimensión correspondiente y, dentro de ella, en la categoría más afín.

En la fase analítico-reflexiva, los datos categorizados fueron sometidos a un examen comparativo mediante filtros, buscando relaciones, recurrencias y contrastes. Este procedimiento permitió identificar patrones de respuesta, agrupar conceptos y extraer interpretaciones que sirvieron de base para la construcción de resultados. El carácter iterativo del proceso favoreció la triangulación interna de la información y la obtención de conclusiones sólidas, respetando siempre el sentido original de las aportaciones de las personas entrevistadas.

## 2.5. Consideraciones éticas

Todos los participantes de este estudio aceptaron participar de forma voluntaria, tras haber sido informados adecuadamente sobre los objetivos de la investigación, el uso de los datos recogidos y el derecho a retirarse en cualquier momento sin que ello supusiera perjuicio alguno. Se garantizó el anonimato de las personas entrevistadas: en las transcripciones y análisis no se emplean nombres reales ni identificadores que permitan vincular las verbalizaciones con personas concretas, sustituyendo el nombre de estas por la expresión «persona entrevistada» con el fin de propiciar la libertad en las respuestas sin que estas generaran conflictos en el seno de la universidad. Asimismo, se aseguró la confidencialidad de los contenidos expresados, conservando los registros bajo resguardo seguro accesible solo al equipo investigador, y limitando la divulgación de datos al nivel que sea imprescindible para el análisis riguroso, preservando la integridad del relato de cada participante.

## 3. RESULTADOS

El análisis de contenido de las entrevistas permitió identificar, para cada una de las dimensiones previamente definidas, un conjunto de elementos clave que constituyen la base para la propuesta de optimización del modelo de formación dirigida al PTGAS de la Universitat de València. Este proceso puso de manifiesto tanto aspectos estructurales de la oferta formativa vigente como percepciones, expectativas y necesidades expresadas por el personal participante.

En la tabla 3 se presenta la distribución de citas categorizadas por dimensión y categoría, lo que ofrece una visión global de los temas que concentraron mayor número de aportaciones.

**TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE CITAS POR CATEGORÍA Y DIMENSIÓN**

Dimensiones y categorías	CITAS
Competencias y certificación	61
Análisis previo de competencias	2
Certificación de competencias	1
Itinerarios formativos	12
Temática	21
Vinculación al marco de competencias	25

Dimensiones y categorías	CITAS
Desarrollo de la carrera profesional	<b>58</b>
Formación inicial	32
Movilidad entre Administraciones	5
Movilidad interna	8
Vinculación formación y desarrollo profesional	13
Diseño de la formación	<b>26</b>
Calidad y evaluación	1
Programación de cursos	13
Transparencia y criterios de selección	12
Modelo de formación	<b>47</b>
Compatibilidad horaria	13
Modalidades formativas	34
Recursos	<b>32</b>
Mentoría y transferencia del conocimiento	17
Plataformas y herramientas	10
Recursos humanos para la formación: profesorado	4
Recursos materiales y humanos	1
<b>Total de citas</b>	<b>224</b>

Fuente: elaboración propia.

Tal como se aprecia, las categorías más frecuentes en el discurso de las personas entrevistadas fueron las relacionadas con las modalidades formativas disponibles en el modelo actual, en las que se señalaron de forma reiterada tanto los puntos fuertes de la oferta presencial como las limitaciones en la implementación de formatos *online*, especialmente en modalidad síncrona. Esta preferencia se explica por la percepción de que las modalidades híbridas y digitales aún no se aprovechan en todo su potencial para facilitar la conciliación y el aprendizaje flexible, debido principalmente a la baja oferta de estas modalidades en la universidad, principalmente la modalidad *online* síncrona, que supone un 1% de las horas ofertadas en la convocatoria de 2025.

La segunda categoría con mayor número de referencias fue la formación inicial, entendida como el proceso de acogida y capacitación básica de las personas que se incorporan a los puestos de trabajo. Las personas participantes coincidieron en destacar la importancia de que este proceso sea sistemático, estructurado y alineado con las funciones específicas de cada puesto.

En tercer lugar, las aportaciones subrayaron la vinculación entre formación y desarrollo profesional, insistiendo en la necesidad de que la formación tenga efectos visibles en la carrera profesional, ya sea en forma de promoción interna, reconocimiento competencial o mejora de la empleabilidad. Finalmente, la categoría temática de la formación fue también muy mencionada, con comentarios centrados en la pertinencia de los contenidos, su actualización y la necesidad de incluir temáticas emergentes, como competencias digitales y habilidades para el trabajo colaborativo.

Conviene recordar que este estudio se enmarca en un enfoque cualitativo, por lo que la frecuencia de citas no constituye un indicador estadístico de relevancia, sino un recurso analítico que, en palabras de Rodríguez Sabiote *et al.* (2005), contribuye a identificar patrones y significados dentro del discurso. Más que cuantificar, el análisis permitió profundizar en las percepciones del personal, visibilizando convergencias y tensiones en torno a las dimensiones estudiadas y proporcionando insumos valiosos para el diseño de un modelo formativo más coherente y eficaz.

### 3.1. Modelo de formación

Del análisis se extrajo que los participantes valoraban positivamente la interactividad con el profesorado y con el resto de personal como una ventaja de la modalidad presencial que mantendrían en el modelo propuesto. En este punto hubo consenso entre las personas entrevistadas que pusieron el foco en las posibilidades que la modalidad presencial ofrecía al permitir intervenir en las sesiones formativas, al contrario que la modalidad *online* asíncrona, cuya falta de interactividad señalaron como desventaja, aunque la consideraron adecuada para ciertas temáticas de corte teórico. Al referirse al modelo presencial, las personas entrevistadas manifestaron que este «tiene la ventaja de que en las clases puedes interactuar, son más personalizadas, puedes plantear problemas y es más fácil que tanto el profesorado que esté impartiendo la clase, como los compañeros puedan intercambiar opiniones, poner ejemplos, plantear dudas» (persona entrevistada 1).

Así mismo, se abrió la puerta a la utilización de contenidos teórico-prácticos en la modalidad *online* dada su posibilidad de interacción tan valorada por las personas participantes. De la modalidad híbrida se destacó la cercanía y la flexibilidad como los aspectos más positivos y a tener en cuenta. Respecto al uso de un modelo totalmente *online*, hubo consenso al considerarlo factible, pero no adecuado, considerando la modalidad presencial como la mejor valorada por casi todos los participantes, aunque también se valora muy positivamente la formación *online* por su compatibilidad horaria.

Al respecto de la compatibilidad horaria, una de las categorías emergentes surgidas a partir de este análisis, el inconveniente más comentado fue que la formación se realizara dentro de las horas de trabajo. La mayoría de las personas usuarias manifestaron que la programación de cursos en épocas de alta carga de trabajo de los distintos servicios y departamentos de la UVEG provocaba un impacto negativo en la productividad del servicio y que, en ocasiones, esta circunstancia obligaba a renunciar al curso, perdiendo el derecho a la formación.

El inconveniente es que muchas veces se organizan cursos en horas de trabajo, y hay veces que coinciden con épocas en que hay una carga elevada y tienes que dejar el trabajo para hacer ese curso si quieres asistir a la formación porque se solapan las horas y no puedes trabajar. Entonces esos cursos deberían ofertarse de forma que no coincidiese, sobre todo en épocas de alta carga de trabajo (persona entrevistada 4).

También se comentaron en menor medida problemas de conciliación de la vida laboral y familiar al realizar la formación fuera del horario laboral, así como la desventaja que supone el desplazamiento a la sede.

### 3.2. Resultados sobre competencias y certificación

Respecto a la temática de los cursos, se consideró altamente genérica y se propuso que se profundizara en temáticas más específicas y prácticas. Respecto a los itinerarios formativos, la mayoría de las personas participantes convino en destacar que una formación organizada por itinerarios formativos graduados por niveles de complejidad permitiría profundizar en las temáticas de interés y en adquirir los conocimientos de forma gradual, incorporándose al nivel al que corresponde. Con esto se evitaría uno de los problemas que el personal técnico de formación destacó y que tiene que ver con la heterogeneidad de conocimientos sobre el tema que tienen las personas que asisten a los cursos: «en muchas ocasiones, en determinada formación (por ejemplo, la relativa a la adquisición de competencias informáticas y de aplicaciones) el nivel de conocimientos previos de los participantes es muy heterogéneo» (personal técnico y gestor). Estos itinerarios por nivel de complejidad facilitarían la admisión al nivel adecuado, tras acreditar los previos.

Al hablar de la vinculación al marco de competencias, las personas entrevistadas volvieron a incidir en las ventajas que tendría especializar más la formación y ajustarla a las competencias necesarias para desempeñar los puestos de trabajo, tales como el aumento de la eficiencia y la eficacia, la disminución de errores y del tiempo de adaptación al puesto y el aumento de la competencia profesional y el rendimiento. También se valoró que la adquisición de estas competencias pudiera certificarse a fin de hacerlas servir por las personas que las adquieren y por la misma institución en la gestión de bolsas de trabajo, ajustando la selección del personal en función de la idoneidad de su perfil y competencias adquiridas respecto a las funciones de los puestos a cubrir.

Estaría muy bien que se hicieran cursos más específicos, teniendo en cuenta las competencias de determinados puestos de trabajo. Entonces eso ayudaría a que las personas tuviéramos una formación mucho más especializada, que es lo que yo echo en falta de los cursos de formación de la Universidad (persona entrevistada 1).

### **3.3. Resultados sobre el desarrollo de la carrera profesional**

Respecto a la vinculación de la formación al desarrollo profesional, se extrajo como resultado que esta no influye o no influye lo suficiente en la competencia profesional del PTGAS debido a la falta de especialización de esta. Se destacó la utilidad de la formación para mantenerse actualizados en temas genéricos, así como el beneficio que ejerce la formación sobre el trabajo al poder aportar tranquilidad por el conocimiento adquirido. En este sentido, un participante manifestó que «para mí es fundamental, cuando te vas a algunos puestos que utilizan herramientas muy concretas y específicas, que reciban esta formación» (persona entrevistada 1).

Un punto muy comentado fue el relativo a la formación inicial que debía tener el personal que se incorpora a un puesto de trabajo o a la Administración. Hubo consenso respecto a la necesidad de incluir esta formación para el nuevo personal en el modelo formativo que cubriera materias específicas del puesto, incluido el manejo de aplicaciones que va a utilizar y formación genérica acerca de la estructura a la que se incorpora.

Yo creo que debería haber más formación cuando aterrizas en un puesto, porque te buscas la vida, porque tus compañeros se apiadan de ti y por una serie de motivos más, pero hay veces que no estamos preparados ni formados para el trabajo que vamos a desarrollar (persona entrevistada 3).

Sobre la movilidad, se destacó el papel de la formación en la valoración de los concursos de trasladados y ascensos, sobre todo de los cursos específicos que tenían relación con las competencias de los puestos a los que se opta. Respecto a la valoración de la formación en la movilidad interadministrativa, en general había un desconocimiento de este tema debido a las pocas oportunidades que la UVEG ofrece en este tipo de movilidad y a la pluralidad de criterios establecidos en el resto de Administraciones de destino.

### **3.4. Resultados sobre recursos**

Se identificaron las plataformas y herramientas utilizadas en la formación, como Moodle y los sistemas de videoconferencia Zoom, Teams y Blackboard Collaborate, por ser aquellos de los que dispone la universidad. También se extrajo que la elección de una u otra herramienta formativa dependía del profesorado. Además de estos recursos tecnológicos, la UVEG dispone de financiación propia y externa para sufragar la formación de su personal, así como recursos humanos dedicados a través del SFPIE, que además dispone de edificio propio y aulas para la formación presencial.

Otro aspecto que surgió a partir de las entrevistas fue la mentoría y la transferencia del conocimiento, sobre todo vinculado a las nuevas incorporaciones a un puesto. Existió unanimidad entre las personas usuarias al reconocer que, al incorporarse una persona a un nuevo puesto, recibe formación por parte de compañeros y compañeras o por parte de sus superiores. Esta colaboración dependía de la voluntad de dichas personas, a las que les suponía un coste de tiempo, en ocasiones inasumible por tener que dejar el trabajo que estaban realizando o por dedicar parte de su tiempo libre a la formación.

Cuando una persona se incorpora a un puesto, [...] siempre depende del cap de unitat [jefe/jefa de unidad] o el de sección, de la intención personal de cada uno, de enseñar al compañero nuevo que haya al lado, eso en el caso de que haya compañeros alrededor. Incluso de la persona que ha dejado el puesto anterior, de su voluntad personal o de que esté en el mismo edificio o que le facilite su teléfono personal, o incluso ha habido casos de personas que han ido fuera de su horario de trabajo a enseñar a esta nueva persona, porque, si no, tiene que perder tiempo de su puesto de trabajo para formar al nuevo que le está sustituyendo (persona entrevistada 4).

Además, se identificó la excesiva movilidad como una barrera al obligar a formar constantemente a las nuevas incorporaciones, tarea que, según algunas opiniones, puede no compensar la dedicación de tiempo en relación con la duración del contrato.

Otra de las propuestas sugeridas fue la redacción de protocolos de actuación de determinados puestos para facilitar la llegada de refuerzos, aunque se destacó la dificultad en su redacción por la dedicación que ello conllevaría.

Debería haber un protocolo para todos los trabajos. Todas las tareas que desempeñamos, nuestras condiciones, deberían plasmarse en un protocolo de actuación y cada vez que hay una persona nueva, con este protocolo debería ser suficiente para poder desarrollar su función con unas normas claras y precisas por escrito (persona entrevistada 4).

### 3.5. Resultados sobre el diseño de la formación

En el diseño de la formación se expresó el malestar que provocaba la falta de plazas, así como la baja oferta de vacantes en los cursos *online* asíncronos, en los que se ofertan pocas plazas pese a su gran capacidad. A este respecto manifestaron el deseo de «aumentar el número de plazas, sobre todo en los cursos que se pueden dar *online*, que entiendo que ahí el número podía ser no ilimitado, pero mucho mayor de lo que se está ofreciendo ahora» (persona entrevistada 2). Esta falta de oferta afecta sobre todo a los cursos más demandados, provocando una merma de formación en determinadas temáticas necesarias para el desempeño del puesto, extremo que fue confirmado por el personal técnico de formación consciente del problema.

Se identificó el problema que genera el desajuste entre la formación y los ciclos de trabajo de la universidad, ya que, según se concluyó, esto no se tenía en cuenta en la programación y provocaba que los cursos se ofertasen en épocas de alta intensidad de trabajo, este punto ya fue analizado por los usuarios al hablar de la compatibilidad horaria en el modelo formativo. Por último, los participantes cuestionaron los criterios y el proceso de selección en la formación del PTGAS, que consideraron poco transparentes.

Otro inconveniente que veo es que las formaciones no se asignan o no se ofrecen a las personas solicitantes de acuerdo a sus necesidades del momento, en el sentido de que, si yo estoy trabajando, por ejemplo, con estudiantes o estoy trabajando en la parte de gestión económica en ese momento, yo necesitaría que se tuviera en cuenta que yo necesito alcanzar una serie de capacidades para desarrollar mi trabajo. Por resumir, que no se asignan de acuerdo al trabajo que la persona solicitante está desarrollando en ese momento (persona entrevistada 2).

### 3.6. Propuesta del modelo de formación para el PTGAS de la UVEG

A partir del análisis realizado, se plantea un modelo de formación integral orientado a optimizar la oferta formativa dirigida al PTGAS de la Universitat de València. Este modelo persigue responder a los principales desafíos identificados: la saturación de la demanda frente a la limitada oferta de plazas, la necesidad de una mayor especialización de los contenidos y la adecuación de la formación a un marco competencial que pueda ser reconocido y certificado entre Administraciones.

Se propone potenciar el uso de la formación *online* –en modalidades síncrona y asíncrona– como estrategia para ampliar la cobertura y mejorar la conciliación, al tiempo que se avanza en la transición hacia una Administración digital. El modelo se centra en contenidos especializados y competencias clave, cuya adquisición pueda ser acreditada formalmente, permitiendo su reconocimiento en procesos de promoción, movilidad y desarrollo profesional.

Asimismo, se fomenta la transferencia de conocimiento como mecanismo para asegurar la continuidad de los servicios en un contexto de elevada movilidad de personal. Se sugiere la creación de un banco de conocimiento institucional y el reconocimiento de la implicación en tareas de formación y mentoría como mérito valorable en la carrera profesional. Estas medidas buscan incentivar la participación activa del personal en la construcción colectiva de conocimiento y reforzar la cultura organizativa de aprendizaje continuo.

#### 3.6.1. *Modelo de formación*

El modelo propuesto integra las cuatro modalidades de formación actualmente disponibles –presencial, *online* síncrona, *online* asíncrona e híbrida–, asignando cada modalidad a aquellas temáticas que mejor se ajusten a su naturaleza. Se propone potenciar la formación *online* síncrona, dado que combina las ventajas de la presencialidad (interacción y participación) con la flexibilidad y escalabilidad de los entornos virtuales, lo que permite aumentar el número de plazas, reducir los tiempos de desplazamiento y optimizar la dedicación temporal. La formación asíncrona, por su parte, se reserva para contenidos teóricos de autoaprendizaje, mientras que la formación híbrida se plantea como solución idónea para aquellas acciones que requieran alternar entre práctica presencial y trabajo autónomo.

#### 3.6.2. *Diseño de la formación*

En cuanto al diseño, se recomienda incrementar la oferta de plazas en los cursos *online* asíncronos, dada su mayor capacidad de alcance. La programación debe planificarse considerando los ciclos de trabajo de los servicios, evitando épocas de alta carga laboral que dificultan la asistencia y provocan renuncias.

Se sugiere introducir microcredenciales y formación por niveles, reduciendo la duración de cada módulo formativo y favoreciendo una progresión más flexible y menos disruptiva para el funcionamiento de los servicios. Además, se propone mejorar la transparencia de los criterios de selección de participantes, publicando las listas de solicitudes junto con las puntuaciones obtenidas. Los criterios deberían priorizar la adecuación de la formación al perfil del puesto y la certificación de niveles previos para acceder a niveles superiores, lo que garantiza un aprovechamiento óptimo de los recursos formativos.

### **3.6.3. Competencias y certificación**

El modelo incorpora los principales marcos de competencias nacionales y autonómicos, tales como:

- Itinerario Formativo para las Competencias Administrativas (IFCA), orientado a personal de los subgrupos C1 y C2 de la Administración general, con el fin de fortalecer las competencias de apoyo administrativo.
- Itinerario Formativo en Contratación Pública, basado en el marco PROCURCOMP de la Unión Europea y desarrollado por el INAP (2023), que ha dado lugar al Marco de Competencias para la Contratación del Sector Público español.
- Itinerario en Dirección Pública Profesional (IDPP), diseñado para mejorar las capacidades de liderazgo del personal situado en el nivel intermedio entre la esfera política y administrativa.

De forma complementaria, se propone desarrollar marcos de competencias propios que respondan a las necesidades específicas de las universidades públicas, en ámbitos como recursos humanos, gestión de estudiantes y estudios, apoyo a la investigación, entre otros. Para ello es necesario un análisis exhaustivo de la estructura organizativa y de las funciones de los puestos.

La certificación de competencias se plantea mediante insignias digitales, siguiendo el procedimiento del INAP, que se incorporarían al Registro de Personal para que figuren en el expediente profesional. Se recomienda que estas certificaciones tengan reconocimiento mutuo entre Administraciones, mediante convenios de colaboración que favorezcan la movilidad y el aprovechamiento del aprendizaje adquirido.

### **3.6.4. Desarrollo de la carrera profesional**

Para incrementar el impacto de la formación en la progresión profesional, se propone fortalecer la especialización de la oferta, alineándola con los marcos de competencias y las funciones de los puestos. Asimismo, se sugiere establecer un itinerario de formación inicial para las personas que se incorporan a la institución, combinando recursos de autoformación, cursos prioritarios de adaptación al puesto y manuales o protocolos de referencia. De este modo se facilitaría la integración del nuevo personal y se reducirían los tiempos de adaptación, contribuyendo a la eficiencia organizativa.

### **3.6.5. Recursos**

En materia de recursos, se propone impulsar la elaboración de manuales, protocolos y guías normativas por parte de los servicios, reconociendo su autoría en los procesos de valoración de la carrera profesional y en concursos de movilidad. Toda esta documentación debería integrarse en un repositorio institucional accesible al PTGAS, que a su vez podría complementarse con bancos de conocimiento de otras escuelas e institutos de formación de personal.

Respecto a la formación en el puesto, se recomienda reconocer formalmente las tareas de mentoría y transferencia de conocimiento, mediante su acreditación oficial y su inclusión en la carrera profesional. Estas funciones deben realizarse dentro del horario laboral y ser reconocidas como parte de la jornada. Finalmente, para optimizar el uso de los recursos tecnológicos, se sugiere formar al profesorado en competencias digitales y docentes, así como en el uso avanzado de la plataforma Moodle, asegurando un aprovechamiento pleno de sus funcionalidades y mejorando la calidad de la experiencia de aprendizaje.

Con el fin de sintetizar los principales hallazgos y articularlos en una propuesta coherente, se presenta a continuación una tabla resumen que recoge las dimensiones que estructuran el modelo de formación diseñado para el PTGAS de la Universitat de València. En ella se detallan las acciones propuestas para cada dimensión, las ideas clave que las sustentan y la base teórica y empírica que avala su incorporación. Esta

sistematización permite visualizar de forma integrada cómo el modelo responde a los retos detectados en el diagnóstico, asegurando su coherencia con los marcos de referencia nacionales y autonómicos, así como con las necesidades expresadas por el personal participante en la investigación.

TABLA 4. RESUMEN DE LA PROPUESTA DEL MODELO DE FORMACIÓN PARA EL PTGAS DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Dimensión	Propuesta del modelo	Ideas clave	Base teórica y resultados que lo avalan
Modelo de formación	Uso integrado de las cuatro modalidades (presencial, <i>online</i> síncrona y asíncrona, híbrida), asignando cada una a las temáticas más afines y potenciando la <i>online</i> síncrona para aumentar la interacción, el número de plazas y evitar desplazamientos.	Flexibilidad, interacción en tiempo real, conciliación horaria, reducción de barreras logísticas.	Belmonte Martínez (2025) sobre aprendizaje experiencial; resultados de entrevistas que valoran positivamente la presencialidad y la flexibilidad de la modalidad híbrida. Categoría emergente: compatibilidad horaria.
Diseño de la formación	Aumento de plazas en cursos <i>online</i> asíncronos, programación adaptada a los ciclos de trabajo, incorporación de microcredenciales y formación por niveles. Mejora de la transparencia en la selección mediante publicación de listas y puntuaciones.	Optimización de la oferta, equidad en el acceso, reducción de impacto en servicios críticos, progresión gradual del aprendizaje.	Rodríguez Sabiote <i>et al.</i> (2005) sobre adecuación de la formación al contexto; resultados que señalan problemas de falta de plazas, solapamiento con picos de trabajo y percepción de opacidad en criterios de selección.
Competencias y certificación	Alineación de la formación con marcos competenciales nacionales y autonómicos (IFCA, PROCURCOMP, IDPP) y desarrollo de marcos propios para puestos específicos universitarios. Certificación mediante insignias digitales incorporadas al Registro de Personal y reconocimiento interadministrativo.	Profesionalización, trazabilidad de aprendizajes, movilidad y reconocimiento mutuo.	Instituto Nacional de Administración Pública (2024b) sobre estrategia competencial; Belmonte Martínez (2025) sobre competencias como eje de profesionalización; resultados que reclaman formación más especializada y certificable.
Desarrollo de la carrera profesional	Formación especializada vinculada a funciones de los puestos; creación de itinerarios de formación inicial para nuevas incorporaciones; prioridad en formación específica para el puesto.	Vinculación directa entre formación y promoción interna, reducción de tiempo de adaptación, mejora del rendimiento.	Martínez-Simón (2025) sobre <i>learnability</i> ; resultados que enfatizan la importancia de la formación inicial y de su reconocimiento en concursos y traslados.
Recursos	Elaboración de manuales, protocolos y guías, integrados en un repositorio institucional accesible. Reconocimiento formal de tareas de mentoría como mérito en la carrera profesional. Capacitación digital y docente del profesorado y formación específica en Moodle.	Sistematización del conocimiento, transferencia interna, aprovechamiento de recursos tecnológicos, fortalecimiento de la cultura de aprendizaje.	Busquets Montes y Macià Losada (2023) sobre transferencia de conocimiento; resultados que señalan dependencia de la mentoría informal y necesidad de protocolos y repositorios.

Fuente: elaboración propia.

#### 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los hallazgos de esta investigación permiten responder a los objetivos planteados y proporcionan un marco sólido para orientar la mejora del sistema formativo del PTGAS de la Universitat de València. El

análisis cualitativo realizado confirma que la formación constituye un eje estratégico de profesionalización, en línea con lo señalado por Belmonte Martínez (2025) al definir el aprendizaje como una responsabilidad organizativa de carácter estratégico y con la apuesta del Consenso por una Administración Abierta (Instituto Nacional de Administración Pública, 2024a) para impulsar una Administración centrada en competencias.

Los resultados evidencian que la oferta formativa vigente combina fortalezas y debilidades: la presencialidad es valorada por su interacción y capacidad de generar aprendizaje significativo (Coll, 2013), pero existe demanda de modalidades más flexibles y de contenidos especializados que respondan a las competencias clave del puesto. Asimismo, el desajuste entre la programación formativa y los picos de carga de trabajo confirma la necesidad de itinerarios más dinámicos y adaptativos, coherentes con la visión de Argilés Marín *et al.* (2023) de acercar el aprendizaje al flujo de trabajo.

La propuesta presentada integra estos elementos y da un paso más al plantear un modelo de formación basado en las cuatro modalidades (presencial, síncrona, asíncrona e híbrida), la utilización de marcos competenciales nacionales y autonómicos (IFCA, PROCURCOMP, IDPP) y el desarrollo de marcos propios para funciones universitarias específicas. La inclusión de mecanismos de certificación mediante insignias digitales sigue las recomendaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (2024b) y conecta con el sistema ComPAct de la Comisión Europea, reforzando la trazabilidad de los aprendizajes y su reconocimiento interadministrativo. De este modo, se refuerza la idea de que la formación debe convertirse en una palanca para la innovación y la mejora de la calidad de los servicios, tal como defiende Belmonte Martínez (2025) al subrayar que el aprendizaje organizativo es esencial para garantizar la sostenibilidad de las Administraciones públicas.

La investigación aporta también evidencia sobre la importancia de la transferencia de conocimiento, destacada por Busquets Montes y Macià Losada (2023) como elemento central para evitar la pérdida de capital intelectual en escenarios de relevo generacional. La propuesta de crear un banco de conocimiento institucional y de reconocer formalmente la labor de mentoría responde a esta necesidad y se alinea con las recomendaciones de Martínez-Simón (2025) sobre acompañamiento y procesos colaborativos de documentación.

## 5. LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En cuanto a las limitaciones, el acceso a participantes estuvo condicionado por el tiempo disponible, lo que redujo el número de entrevistas y limitó la diversidad de voces recogidas. La respuesta conjunta del personal técnico y gestor impidió realizar un análisis individual comparativo, lo que podría haber enriquecido las conclusiones. Además, no se profundizó en el estudio de la competencia digital y docente del profesorado, aspecto que la literatura señala como crítico para el éxito de la formación en entornos digitales (Salinas Ibáñez y Agudelo Velásquez, 2022) y que emergió como una necesidad durante las entrevistas.

En cuanto a la prospectiva, los resultados de este estudio constituyen una base sobre la que se puede construir un modelo más elaborado y participativo, incorporando mayor diversidad de perfiles del PTGAS y ampliando el análisis a la competencia digital del profesorado y a la efectividad de las metodologías activas. Un reto inmediato que se vislumbra es la implantación de las microcredenciales en la formación de empleados públicos, un formato que, aunque aún incipiente, cuenta con el respaldo de políticas europeas y nacionales. Su desarrollo puede permitir una mayor modularidad del aprendizaje, una certificación progresiva de competencias y una trazabilidad clara en el expediente del personal. Sin embargo, supone desafíos de gestión –como la definición de estándares de calidad, el diseño de sistemas de verificación y la interoperabilidad entre Administraciones– que deberán abordarse de manera coordinada para evitar fragmentación y asegurar su reconocimiento mutuo.

Finalmente, desde una perspectiva práctica, se sugiere que este modelo sea consensuado entre universidades públicas para avanzar hacia un marco común de formación, promoviendo la movilidad interadministrativa y el reconocimiento recíproco de las competencias adquiridas. De este modo, se contribuiría a fortalecer una cultura de aprendizaje continuo en la Administración universitaria, alineada con los principios de innovación, desarrollo sostenible y mejora permanente de la calidad de los servicios públicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argilés Marín, J. M., Pastor, S.-P. I., Pérez Dios, P., Sánchez de Ron, M. A., Abad Andújar, I. y Adiego Samper, C. (2023). *Hacia el aprendizaje más allá de la formación* (1.<sup>a</sup> ed.). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.publicacionesinap.es/products/hacia-el-aprendizaje-mas-allá-de-la-formacion-ebook>

- Belmonte Martínez, I. M.<sup>a</sup> (2021). La estrategia formativa de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia ante los nuevos retos de la función pública en España. En J. Cantero Martínez (coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (pp. 311-341). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://www.publicacionesinap.es/products/continuidad-versus-transformacion-que-funcion-publica-necesita-espana-ebook>
- Belmonte Martínez, I. M.<sup>a</sup> (2025). Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, (13), 46-70. <https://doi.org/10.24965/da.11478>
- Busquets Montes, S. y Macià Losada, M. (2023). Plan de actuación para los procesos de relevo generacional en las entidades locales. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (5), 148-163. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.06.2023.AB.09>
- Carrera Farran, F. X., Vaquero Tió, E. y Balsells Ballón, M. A. (2011). Instrumento de evaluación de competencias digitales para adolescentes en riesgo social. *Edutec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, (35), 1-25, artículo a154. <https://doi.org/10.21556/edutec.2011.35.410>
- Coll, C. (2013). La educación formal en la nueva ecología del aprendizaje: tendencias, retos y agenda de investigación. En J. L. Rodríguez Illera (comp.), *Aprendizaje y educación en la sociedad digital* (pp. 156-170). Universitat de Barcelona. <https://doi.org/10.1344/106.000002060>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2004). *Comité de Expertos en Administración Pública: informe sobre el tercer periodo de sesiones* (29 de marzo a 2 de abril de 2004). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/321/58/pdf/n0432158.pdf>
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Morata.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J. A. (2020). *La Universidad Española en Cifras 2018-2019*. CRUE Universidades Españolas. [https://www.crue.org/wp-content/uploads/2025/04/CRUE\\_UEC\\_22\\_1-PAG-1.pdf](https://www.crue.org/wp-content/uploads/2025/04/CRUE_UEC_22_1-PAG-1.pdf)
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). McGraw Hill España. [https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008&orden=0&info=open\\_link\\_libro](https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008&orden=0&info=open_link_libro)
- Institut Valencià d'Administració Pública (2024). *Plan de Actuación del Instituto Valenciano de Función Pública 2024-2025*. <https://ivap.gva.es/documents/167184957/168043689/Plan+de+actuaci%C3%B3n+IVAP+2024-2025/29d0dd73-9af0-4ee2-87d3-8016a3c294a5>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2024a). *Consenso por una administración abierta, proyecto LIP3: Empleo público proactivo, inclusivo e innovador*. <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT3-EmpleoP%C3%BAAblicoProactivo%2CI inclusivoEInnovador.pdf/451f2f07-915b-9e74-d232-463e656a597e>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2024b). *Estrategia de aprendizaje INAP 2025-2028*. [https://www.inap.es/documents/10136/1686309/ESTRATEGIA\\_APRENDIZAJE\\_INAP\\_2025\\_2028.pdf/cfdf8873-af44-d7fb-ad67-e21120ff0070](https://www.inap.es/documents/10136/1686309/ESTRATEGIA_APRENDIZAJE_INAP_2025_2028.pdf/cfdf8873-af44-d7fb-ad67-e21120ff0070)
- Martínez Marín, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos: Guía para la transformación*. Editorial UOC.
- Martínez Marín, J. (2020). Tendencias en formación y aprendizaje en la administración pública tras la pandemia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 64-79. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.04>
- Martínez-Simón, S. (2025). Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya y su implementación. *Documentación Administrativa*, (13), 95-120. <https://doi.org/10.24965/da.11462>
- Mergel, I., Edelmann, N. y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), artículo 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Murillo-Pedrosa, L. (2024). El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana. *Documentación Administrativa*, (13), 33-45. <https://doi.org/10.24965/da.11469>
- O'Mahony, C., Gallivan, S. y Dineen, K. (2025). *Staff development in learning and teaching at European universities: Results from the STAFF-DEV focus groups*. [https://www.eua.eu/images/publications/Publication\\_PDFs/StaffDev\\_focus\\_group\\_report\\_UCC\\_final.pdf](https://www.eua.eu/images/publications/Publication_PDFs/StaffDev_focus_group_report_UCC_final.pdf)
- Rodríguez Sabiote, C., Lorenzo Quiles, O. y Herrera Torres, L. (2005). Teoría y práctica del análisis de datos cualitativos. Proceso general y criterios de calidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOC/OTAM*, XV(2), 133-154. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65415209>
- Salinas Ibáñez, J. y Agudelo Velásquez, O. L. (2022). Editorial del número especial: Educación flexible en la era del conocimiento abierto. *Edutec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, (79), 1-8. <https://doi.org/10.21556/edutec.2022.79.2519>

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 09-10-2025  
 Modificado: 21-12-2025  
 Aceptado: 21-12-2025  
 Publicación anticipada: 15-01-2026  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11599>  
 Páginas: 62-76



Referencia: Fariña Guillén, J. F. (2025). La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos. *Documentación Administrativa*, 15, 62-76. <https://doi.org/10.24965/da.11599>

## La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos

### *Professional public management in Spain: Its institutional characterization from the network of experts*

Fariña Guillén, J. Fernando

Funcionario de Administración Local (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2592-4904>

jffarina@gmail.com

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la Universidad de Valencia. Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna. Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Internacional de La Rioja y máster Universitario en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo. Profesor en itinerarios formativos sobre modelos organizativos en el sector público, así como de políticas e instrumentos de gestión de recursos humanos.

#### RESUMEN

**Objetivos:** destacar los rasgos y las ideas de política expresadas por la comunidad epistémica alrededor de la dirección pública profesional. **Metodología:** obtención de información y valoración, a través de opiniones expertas y solventes, sobre la figura del personal directivo público profesional, permitiendo su caracterización y la formulación de conclusiones. **Resultados:** se constata la necesidad de impulsar y consolidar la función directiva, en un contexto que requiere adoptar decisiones efectivas para afrontar los distintos problemas y retos, con criterios de flexibilidad y adaptación a las distintas circunstancias y a los cambios continuos que se producen. **Conclusiones:** la regulación de la dirección pública profesional debe estar acompañada de una voluntad institucional decidida para su aplicación, teniendo como idea fundamental que el desempeño de la función directiva precisa de la disposición de determinadas competencias y de experiencia acreditada en el ámbito de actuación en el que recae su responsabilidad. Todo ello, junto al establecimiento y aplicación de un sistema de evaluación del desempeño, como aspecto central para otorgarle credibilidad.

#### PALABRAS CLAVE

Dirección pública; calidad institucional; profesionalidad; innovación; desempeño.

#### ABSTRACT

**Objectives:** To highlight the characteristics and policy ideas expressed by the epistemic community regarding professional public management. **Methodology:** Gathering and assessing information, through expert and credible opinions, on the role of professional public management personnel, allowing for their characterization and the formulation of conclusions. **Results:** The need to promote and consolidate the management function is confirmed, in a context that requires effective decision-making to address various problems and challenges, with criteria of flexibility and adaptation to different circumstances and continuous changes. **Conclusions:** The regulation of professional public management must be accompanied by a

firm institutional commitment to its implementation, based on the fundamental idea that performing the management function requires specific competencies and proven experience in the area of responsibility. All of this, along with the establishment and application of a performance evaluation system, is central to ensuring its credibility.

## KEYWORDS

Public management; institutional quality; professionalism; innovation; performance.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MOTIVOS PARA UNA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. 3. CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EPISTÉMICA SOBRE EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. 3.1. DEFINICIÓN DE COMUNIDAD EPISTÉMICA. 3.2. LA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL. NATURALEZA. 3.3. POSICIÓN INSTITUCIONAL. 3.4. FUNCIONES DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.5. DESIGNACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.6. REQUISITOS PARA EL DESEMPEÑO DE PUESTOS DIRECTIVOS. 3.7. EVALUACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.8. CESE DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.9. FUNCIÓN DIRECTIVA Y SISTEMA DE CREENCIAS IMPERANTE. 4. CONCLUSIONES. 4.1. DELIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA. 4.2. EL ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. 4.3. EL MODELO DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS. 4.4. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de acometer procesos de reforma, modernización o innovación para mejorar cualitativamente la prestación de los servicios públicos ha sido un discurso constante en los últimos años. Sin embargo, solo se «innova» en términos teóricos. Con carácter periódico se renuevan los argumentos formales para promover la transformación del sistema de gestión pública. Su aplicación práctica ha sido muy débil. Sin embargo, es indudable que la Administración debe actuar teniendo en cuenta la velocidad de los cambios, las transformaciones económicas, sociales, ambientales y culturales que se están produciendo y la heterogeneidad de los argumentos sobre sus causas y efectos, lo cual requiere capacidades institucionales para su adecuado entendimiento y comprensión. Es, sin duda, un factor de legitimidad cada vez más exigente a medida que se incrementa la complejidad de las demandas ciudadanas y la diversidad de las políticas públicas a desarrollar (Fariña, 2025a, p. 401).

Legitimidad, en cuanto ejercicio de la actividad pública reconocida y valorada de forma positiva por la ciudadanía, que se puede catalogar de débil cuando se acredita una significativa insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones o el ejercicio de la acción gubernamental. La falta de accesibilidad, transparencia o solvencia en la implementación de las políticas públicas son factores que generan desafección y desconfianza en el ejercicio de la acción pública. Y, al contrario, una posición receptiva a los cambios y con el foco institucional puesto en la mejora continua de la actividad administrativa, afecta de manera positiva a la opinión pública y a la legitimidad de la Administración.

Como señalaba Prats (2004, pp. 32-33), las Administraciones públicas a las que se aspira deben ser un reflejo coherente con la sociedad que se ambiciona. No hay buena administración con mala sociedad y no hay buena sociedad que dure sin una buena administración que la sirva. La «mala administración» traduce las necesidades de la ciudadanía desde referentes de actuación e intereses propios y los de aquellos otros grupos que participan en la toma de decisiones. El resultado es la adopción de políticas sesgadas al no atender suficientemente la diversidad existente en la sociedad (OCDE, 2014, p. 6). Es preciso aceptar que no es posible separar la política de la Administración y que la relación entre ambas hay que verla como un continuo donde la política pierde intensidad según se van bajando los escalones de la pirámide administrativa (D'Amico, 1992, pp. 45-46). La parte superior profesional de la Administración desempeña la función de apoyo a la toma de decisiones, participa en la formulación de las políticas públicas e interviene decisivamente en la definición de los medios que hacen posible la decisión y aseguran su viabilidad en la fase de ejecución (Arenilla, 2017, p. 305).

Desde este enfoque, la dirección pública profesional como arreglo institucional ha constituido una parte sustancial o modular de los discursos sobre la reforma o modernización del sector público. La existencia y

el incremento del número de personal directivo, el alcance de un grado significativo de profesionalización de la gerencia pública y la consolidación de su papel en el interior de los sistemas político-administrativos son variables sustantivas de éxito de las reformas. Todo ello ante la necesidad de establecer un modelo de gestión pública que combine flexibilidad y profesionalidad, como elementos clave para comprender por qué los países clasificados como «administraciones gerenciales» encabezan los *rankings* disponibles sobre calidad de gobierno (Lapuente, 2018, p. 266).

No obstante, la aplicación de la dirección pública en un marco jurídico propio del sistema continental, caracterizado por la presencia de un nivel político legitimado en virtud del desarrollo de los distintos procesos electorales democráticos y de un sistema corporativo de empleados públicos ha provocado, en la mayoría de los casos, ausencia de interés para integrar un sistema de dirección pública profesional, resistencias a incorporar elementos de vocación modernizadora o transformadora, comportamientos institucionales estáticos y poco proclives a los cambios, en términos de valores, ideas y creencias, así como «sensibilidades» contrarias a la comprensión, utilidad o importancia de esta figura.

En este artículo se exponen, de manera sucinta, las aportaciones más relevantes sobre la dirección pública profesional de personas con solvencia, experiencia y cualificación académica o profesional en esta materia. Sus opiniones figuran, de manera más pormenorizada, en el contenido de la tesis doctoral «El personal directivo profesional. Los procesos de modernización e innovación en las Administraciones Públicas y el papel de la dirección pública profesional» (Fariña, 2025b). El valor cualitativo de las opiniones de personas que han estudiado y expuesto su saber experto sobre la dirección pública profesional es indudable<sup>1</sup>. Es la base para disponer de una visión experimentada y contrastada sobre esta figura. Sus apreciaciones permiten enfocar, desde cada posición personal, la problemática y los aspectos de distinto tipo que influyen en el despliegue de la función directiva y las expectativas sobre su efectiva consolidación.

Y para el estudio de investigación llevado a cabo han sido muy relevantes para confirmar una de las hipótesis planteadas, la cual sostiene que la dirección pública profesional es un modelo que no ha tenido desarrollo institucional debido al desconocimiento del rol a desempeñar o por considerarse como una figura que puede generar distorsiones o confusiones en el modelo político-organizativo vigente en las Administraciones públicas españolas. A tal efecto se han analizado las dinámicas que promueven el cambio, juntamente con las limitaciones o resistencias que imposibilitan la inserción de modelos de gestión alternativos, que tengan por finalidad modificar los modos de actuar e interactuar en el sector público, permitiendo su profundización a través de la opinión de expertos y profesionales.

El artículo, a partir de la formulación de una serie de consideraciones sucintas sobre la importancia del personal directivo público profesional, contiene las opiniones expertas sobre los elementos más relevantes de lo que podemos denominar «estatuto de la función directiva». El conocimiento solvente –*a título de comunidad epistémica*– sobre el papel que puede desempeñar el directivo público profesional, el grado de conocimiento y/o reconocimiento que dicha figura aporta o puede aportar a la dirección pública, así como las limitaciones culturales (creencias, ideas, intereses) que inciden para su incorporación o consolidación efectiva, permite conocer con criterios contrastados cómo se perfila la dirección pública profesional y su inserción en el modelo actual de gestión pública.

Lógicamente, es una exposición breve, en términos de reflexiones, valoraciones y conclusiones sobre esta figura. Por ello, no se realiza un estudio de la normativa estatal y autonómica o de las iniciativas que figuran en distintos informes sobre modelos de dirección pública profesional, al exceder del objeto y alcance del documento.

Finalmente, a modo de conclusiones y en coherencia con lo expresado por la comunidad epistémica y algunas otras aportaciones complementarias del autor, se formulan una serie de propuestas para el desarrollo de la función directiva partiendo de su débil institucionalización, lo cual no se compagina con lo argumentado por la doctrina más especializada sobre esta figura, ni con otros modelos públicos a nivel comparado o recomendaciones de instituciones internacionales de referencia, donde hay coincidencia en considerar y aplicar esta función como uno de los elementos estratégicos para la modernización y la gestión del cambio en las Administraciones públicas.

<sup>1</sup> Personas entrevistadas: Miguel Sánchez Morón, Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria Mendieta, Manuel Arenilla Sáez, Carles Ramió Matas, Francisco Longo Martínez, Mikel Gorriti Bontigui, Francisco Velázquez López, Albert Galofré Isart, Francisco Silva Durán, Ascensión Bacallado Pérez, José María Cabrera Domínguez, Blas Alascio Ruiz, Agustín Abelaira Dapena, Xavier Patón Morales.

## 2. MOTIVOS PARA UNA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Como se apuntó en el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público –CEPEBEP– (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005), «no puede existir una buena administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente». La disposición de una Administración moderna orientada a la planificación, evaluación y control de las políticas públicas requiere, como una de las piezas fundamentales, la incorporación y consolidación del personal directivo público profesional.

Esta idea, según afirma Jiménez (2009, p. 63), «se contrastaba con el entorno comparado, donde se detectaba que uno de los ejes de los procesos de reforma (o modernización) en las administraciones públicas había sido precisamente la institucionalización de la figura del directivo público profesional. Se llegaba así a la conclusión de que se debía crear un grupo profesional que se insertara entre la dirección política y la función pública superior de carrera». Es una orientación marcada, asimismo, desde la OCDE sobre la necesidad de regular la figura del directivo, garantizando su profesionalidad e imparcialidad y «en la medida en que un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración<sup>2</sup>, al tiempo que responsabilizará a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones» (OCDE, 2018, pp. 194-195).

Siguiendo a Gorriti (2010, p. 21), el directivo público profesional es «el empleo público que hace factible la estrategia política mediante su matización técnica y legal, la gestión de proyectos, la dirección de personas y la gestión de recursos económicos y materiales que han sido puestos bajo su responsabilidad, en orden a conseguir un servicio público eficaz». Esta afirmación se debe correlacionar con una de las cuestiones que en este y otros ámbitos se ha planteado doctrinalmente; esto es, si la regulación normativa se configura como un elemento de naturaleza estratégica o bien limitativo para avanzar en este nuevo modelo. Es decir, con respecto a la función directiva, basta con disponer de una normativa formal que regule de manera general esta función o es preciso, además, la concreción de los criterios para garantizar su aplicación. Con mayor razón, cuando pueden concurrir circunstancias culturales o intereses que demoren su inserción.

Ciertamente, incorporar conceptos y expresarse en términos de innovación, transformación, planificación y evaluación del desempeño, transparencia, receptividad, cooperación y trabajo en red, datos accesibles, etc., tropieza con un sustrato cultural y de gestión pública tradicional poco propicio a la incorporación de «novedades», con una tendencia clara a la uniformidad y la estabilidad, lo cual genera desconfianza y falta de legitimidad de la actividad pública.

El contexto actual revela, sin embargo, la necesidad de incorporar la dirección profesional para la definición e implementación de políticas públicas y procesos de mejora organizacional y de gestión administrativa, de modo que la Administración pública actúe de forma proactiva y, con ello, ponga más énfasis en la consecución de los objetivos o metas institucionales, añada valor y responsabilidad en su actuación en términos de sostenibilidad, racionalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos e incorpore la evaluación como principio de actuación y de funcionamiento, a los efectos de la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados. Son aspectos que generan valor añadido a la sociedad (Moore, 2006, p. 15).

Sin embargo, nos encontramos en un modelo cultural basado en rutinas y prácticas que dificultan la modificación de las formas de hacer o la reorientación del modo de llevar a cabo la prestación de los distintos servicios públicos hacia el cumplimiento de los objetivos planteados. Dicho de otro modo, se carece de un sistema capaz de planificar en función de prioridades y del contexto en el que se desenvuelve la acción pública, de resultados medibles y transparentes como fundamento de una buena administración, y de técnicas y herramientas que permitan satisfacer, con mayor eficacia, las necesidades y demandas de la ciudadanía. Transformar e innovar se convierten en términos a los que se opone resistencia como motores del cambio. Dirigir profesionalmente con experiencia y competencias acreditadas es un factor novedoso que tropieza con la realidad político-organizativa imperante.

Es necesario, por tanto, lograr el encaje organizacional de la dirección pública profesional como estrategia que modifique de manera sustancial las prácticas y los sistemas actuales de gestión, y que aumente la confianza ciudadana en las instituciones públicas al considerar que estas actúan de forma legítima y ejemplar (OCDE, 2014, pp. 19, 42 y 385). Es a la política y al Estado a los que incumbe lograr la confianza

<sup>2</sup> «Los directivos y todas las personas que trabajan en las organizaciones públicas acompañan a la política, la convierten en posible y ejecutiva, constituyen la empresa que hace posible pasar de las voluntades políticas a la acción y ejecución de las políticas públicas. Para alcanzar estos valores y objetivos nos hacen falta nuevos liderazgos, los mejores ejecutivos para las organizaciones públicas, que no tienen que ser los mejores del mundo, sino los mejores para el mundo del que forman parte» (Recoder y Joly, 2011).

política mediante la articulación de los diversos actores, la orientación al bien común, la cooperación, la coordinación de la complejidad social y hacer entender esta a la sociedad (Innerarity, 2006, p. 14; Rosanvallon, 2006, p. 221). Es a la Administración pública a la que le corresponde contribuir materialmente al logro de esa confianza.

Por ello, la implicación del personal directivo en el logro de la confianza en las instituciones públicas es trascendente. Si se considera que pesan más en su nombramiento las afiliaciones políticas que la capacidad de liderazgo y de competencia, se produce la disminución de aquella. La apuesta es la dirección profesional, bien entendida como una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público (CLAD, 2003). Se impone, por tanto, la necesidad de institucionalizar una función directiva imbuida en criterios de profesionalidad (Jiménez, 2006, p. 18).

Como han expuesto Losada *et al.* (2017, pp. 171-175), «a nivel comparado, la dirección pública profesional se sustenta en modelos de separación entre dos marcos de responsabilidad: el que es propio de la política y el que corresponde a la gestión. Estos modelos parten del reconocimiento de una esfera de directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político, pero a quienes se reconoce una esfera propia de decisión».

Incidiendo en lo anterior, Arenilla y Llorente (2025, p. 28) consideran que la principal dificultad para la implantación de la dirección pública profesional estriba en determinar su frontera con los órganos políticos. Al respecto, manifiestan que:

[...] los gobiernos se resisten a ceder parte de su prerrogativa de nombramiento y cese sin ataduras de los puestos del ápice superior de las organizaciones públicas, aunque muchos de ellos tengan un contenido eminentemente directivo de carácter profesional. La cultura político-administrativa española considera estos puestos parte del premio por acceder a los gobiernos, de ahí la permanencia de la libre designación en el nombramiento y el cese de la dirección pública profesional.

Se hace necesario y recomendable, por tanto, trazar una línea nítida que delimite en mayor medida política y administración, ambos espacios han de coexistir, «puesto que no olvidemos que dentro de la función ejecutiva existe una doble dimensión, cada una con una lógica propia, pero que son compatibles y están plenamente relacionadas entre sí: la gubernativo-directiva y la administrativo-dirigida» (Cortés, 2024, p. 24).

### **3. CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EPISTÉMICA SOBRE EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL**

#### **3.1. Definición de comunidad epistémica**

Una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente «legitimidad» en el área de políticas dentro de un campo determinado (Maldonado, 2005, p. 108; con cita de Haas, 1992). El término «red» se considera apropiado para la definición de comunidad epistémica, al permitir una mayor flexibilidad y distinción de otros grupos –de interés, de presión–, formulando opiniones o valoraciones con base en el conocimiento especializado que aporta un análisis más equilibrado sobre un campo de actuación específico o un tema determinado de la agenda política.

Las comunidades epistémicas tienen relevancia, según la literatura, en distintos ámbitos: políticas públicas o en el papel de las ideas y los significados socialmente construidos en la configuración y funcionamiento de las instituciones (Isaza, 2020, p. 132). La comunidad epistémica no representa grupos ni intereses parciales, pero justifica su intervención basándose en el interés público. Su poder de negociación consiste en la capacidad de generar opinión, sostenida por el prestigio intelectual de sus miembros. Su relevancia estriba en el prestigio académico desde la diversidad profesional o académica de la comunidad, en su influencia en la disciplina objeto de análisis y en su capacidad para ampliarla en distintos foros y relacionarse con otros actores importantes en la definición o implementación de políticas.

Dicho de otro modo, la comunidad epistémica, según Haas (1992, p. 3), comparte cuatro componentes:

- un conjunto de creencias y valores normativos;
- una relación causa-efecto en el ámbito, es decir, un marco interpretativo que determina las causas que generan determinados problemas;
- los mecanismos de validez para sopesar la información;

- un conjunto de prácticas y de políticas asociadas a los problemas de su área de incumbencia que, de ser aplicadas, benefician a la sociedad.

Las aportaciones sobre la dirección pública profesional, en virtud de las entrevistas realizadas, se sistematizan en una serie de apartados o subtemas que facilitan su integración y visión completa sobre cada uno de ellos y las distintas posiciones que se mantienen. Los rasgos e ideas que se exponen a continuación permiten caracterizar conceptualmente cómo se concibe la dirección pública profesional por la red de expertos.

### 3.2. La función directiva profesional. Naturaleza

El EBEP tiene cuatro pilares fundamentales de transformación o de cambio: los valores (principios y código ético), la carrera profesional, la evaluación del desempeño y la dirección pública profesional. Se constata de manera unánime por la comunidad experta que no se ha cumplido con lo avanzado en la exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de Empleado Público, en cuanto a que el personal directivo profesional estaba llamado a constituir un «factor» decisivo de modernización de la Administración pública. Han sido distintas las razones que han delimitado la regulación de la dirección pública profesional.

El EBEP nace en un momento histórico muy concreto y la propuesta de su regulación parte de la CEPEBEP en un contexto en el que existía una cierta influencia del enfoque y de los principios vinculados a la nueva gestión pública, como «idea» de modernización. Sin embargo, aunque aparentemente se podría afirmar que se han superado etapas en el desarrollo de distintos modelos de gestión pública, se considera que no ha sido así. Destacan los déficits de implantación del modelo burocrático y su transición al modelo de la nueva gestión pública, donde uno de sus elementos fundamentales era la figura del personal directivo.

La dirección pública profesional era un asunto que formaba parte del «paquete temático», al considerarse genéricamente aceptada, al menos teóricamente, la necesidad de incorporar perfiles de esta naturaleza, con la finalidad de incrementar la eficacia de la pública. No obstante, cuando el proceso avanzó y se incorporó en el debate político, no tuvo desarrollo alguno. Esto se produce, entre otras circunstancias, porque la dirección pública profesional se pretendía insertar en un modelo de Administración pública basado en el principio de seguridad jurídica, desde un planteamiento de estandarización de procesos, de limitaciones formales frente a la acción y a la obtención de resultados. Todo lo que se excediera de esta configuración se consideraría inadecuado en cuanto al cumplimiento del citado principio y su difícil inserción en el marco administrativista de las ciencias sociales y de otras que pudieran romper el monopolio jurídico y el modelo tradicional de estructuras jerárquicas y capitalizadas por la legitimidad electoral, en los más altos niveles. Y desde el punto de vista corporativo, al personal funcionario tampoco le resultaba de interés porque, como señala el EBEP, el personal directivo debe ser designado por criterios profesionales y ello supone eliminar a la dirección pública como un modelo de carrera profesional.

En cuanto a su regulación legal, el art. 13 del EBEP es fruto también de «idas y venidas», al no tener muy claro el concepto. Como indica el profesor Jiménez Asensio (2022, p. 158), «sus propuestas en esta materia no fueron, sin embargo, demasiado precisas; pero el dibujo inicial pudiera haber sido interesante si no se hubiesen difuminado más aún sus contornos en su traslación definitiva al proyecto de ley, puesto que durante su redacción y, más concretamente, en su tramitación parlamentaria, se introdujeron algunas enmiendas que terminaron por desdibujar e incluso dejar prácticamente inactiva la figura». Esto ha tenido consecuencias. Entre otras, en la redacción del citado artículo y, en concreto, la deslegalización efectuada para su regulación –*normativa reglamentaria estatal o autonómica*–, lo cual ha afectado de manera particular a las entidades locales, al quedar cerrada la posibilidad de que puedan regular la dirección pública profesional, como ha confirmado el Tribunal Supremo, mediante la sentencia de 17 de diciembre de 2019.

Por otro lado, en cuanto a los modelos de inspiración para la regulación de la dirección pública profesional, no se tienen muy claros cuáles fueron. Eran más intuiciones que modelos. No obstante, la clave de su escasa comprensión y desarrollo se encuentra en el elemento cultural (modelos cognitivos, creencias, rutinas, ideas, valores imperantes, intereses...). Y, en particular, debido a la colonización de la alta Administración pública por la política que en España existe por tradición. Y este modelo no lo cambia. Se afirma, al respecto, que «la figura no se ha entendido por la política o no se ha querido entender por esta». Se continúa con la concepción dicotómica entre política y administración. No ha sido posible un tercer espacio –el directivo–, que es la clave fundamental para la configuración institucional de un modelo que sustente procesos de modernización o de transformación. Este es uno de los elementos que permite inferir

su inadecuada comprensión, fruto de un marco cognitivo reacio al cambio y básicamente formalista. Y otro aspecto se corresponde con los intereses de cada colectivo. La clase política no considera relevante esta función diferenciada de su propio ámbito de responsabilidades y de su rol. Y esta circunstancia se encuentra cada vez más consolidada al considerar que la opinión pública no tiene una valoración positiva de los «grandes gestores públicos».

Además, desde el propio Informe de la CEPEBEP se formularon propuestas que hoy siguen siendo discutidas. Por ejemplo, el sistema de libre designación, no tanto para el nombramiento, sino en cuanto al cese. Es una tesis que no se comparte. Una posición doctrinal afirma que «donde hay libre designación no hay dirección pública profesional». Es preciso garantizar cierta permanencia en el tiempo para realizar un proyecto y, fundamentalmente, la actividad directiva profesional debe estar sometida al escrutinio, al control, a la evaluación, pero nunca al cese discrecional. Es un tema, sin duda, controvertido y no existe una visión única al respecto.

En resumen, el grado de institucionalización de la dirección pública profesional es muy bajo. Cuando se ha desarrollado, ha sido de manera básicamente informal. En la práctica, opina la comunidad experta, sigue predominando en el segmento directivo el nombramiento discrecional de carácter político y la intervención directa de los partidos, en lo que suele denominarse «colonización del espacio directivo». Espacio directivo de contornos difusos que necesita una norma que lo delimita y que, además, tiene «dos enemigos». El más conocido, la pretensión de quien gobierna de patrimonializar y usar el nombramiento de directivos como un recurso político. Esa es una presión indudable porque, evidentemente, el nivel de decisión está fundamentalmente ahí, en las cúpulas políticas. Y el otro, menos conocido, es el de la burocracia funcionarial. La función directiva, para algunos que desarrollan esquemas propios de una teoría de la Administración, es considerarla como la parte superior del escalafón de la burocracia pública, y si ello fuera así, se deberían aplicar metodologías conocidas para su designación, como el concurso de méritos. Esto responde a la aspiración funcionarial que entiende que profesionalizar la función directiva es consolidarla como parte de la carrera administrativa. Esa es una de las razones por las que «no es buena idea incorporar la función directiva a una legislación de función pública». No hablamos de función pública, de profesiones públicas que constituyen el empleo público ordinario. Es otra cosa<sup>3</sup>.

### 3.3. Posición institucional

Desde el punto de vista orgánico, la decisión sobre los perfiles que deben ser personal directivo público profesional es responsabilidad de cada institución u organización, de conformidad con el modelo de estructura y gestión que tenga definido. No es sencillo establecer unos estándares que sean aplicables a todos los niveles de gobierno y a todas las estructuras del sector público. No obstante, en la dirección pública se considera que existen dos niveles claramente delimitados. En el nivel superior se encuentran los directivos que están en «contacto epidémico» con las estructuras políticas o gubernamentales de la organización. Se incluirían en este nivel las actuales Direcciones Generales o Secretarías Generales Técnicas en el caso de la Administración General del Estado y, además, las Subsecretarías. En el caso de las entidades del sector público, se corresponden con las figuras gerenciales.

Este nivel es el que tiene que retroalimentar la política, poner en ejecución sus directrices y trasladarlas al resto de la organización. Teniendo en cuenta su relación con el gobierno y la dirección política, el perfil de competencias exigibles no debe ser el mismo que las vinculadas a las estructuras directivas intermedias, identificadas con las Subdirecciones Generales<sup>4</sup>, o las Jefaturas de Servicios, en ausencia de aquellas, caracterizadas por considerarse estructuras cuya cobertura corresponde al personal funcionario. Estas tienen un componente mucho más técnico. Por ello, y sin perjuicio de que se les pueda exigir la disposición de «competencias blandas» (liderazgo, dirección de personal, habilidades comunicativas, capacidad de negociación, etc.), es preciso que tengan competencias sustantivas o materiales, de conocimiento y destrezas, principalmente.

<sup>3</sup> El caso es que esta disfuncional dualidad de politización de la alta función pública y funcionarización de la política provoca una zona de fricción entre los cargos de designación política y los funcionarios de carrera que deja poco espacio a la existencia de una franja reservada a directivos profesionales (Carrillo, 2024, p. 34).

<sup>4</sup> El art. 123.3 del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo dispone que «tendrán la consideración de personal directivo público profesional las personas titulares de las subdirecciones generales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre».

Además, el directivo público profesional es la persona que traduce una idea de política en una realidad posible y se relaciona con otros profesionales que la materializan. El valor de un directivo público no es solo una visión estratégica, es una visión de traducción de la estrategia. Debe ser consciente y aceptar que hay una legitimidad electoral en la política y su valor añadido es la traducción de esa idea en una materialización posible. Es un planteamiento intermedio entre la idea de política y su ejecución, teniendo la información que se obtiene de la propia gestión pública y de la opinión ciudadana, así como de la estrategia que le trasladen los responsables políticos.

Otro factor que consideran muy importante del estatuto directivo es la medición, la evaluación de resultados. Efectivamente, al establecer programas o proyectos y objetivos, se deben concretar criterios de éxito, hitos de comprobación o indicadores de cumplimiento e impacto. Esta concepción, inevitablemente, es de un directivo público profesional. No obstante, es un enfoque que construye evidencias de ineeficacia, lo que puede generar incomodidad, incertidumbre o rechazo al romper rutinas o espacios de confort.

Y, junto a lo anterior, nos encontramos con la problemática de la ubicación normativa de su regulación. Es decir, el lugar más apropiado para llevar a cabo la regulación de esta figura. Establecer el marco configurador de la dirección pública profesional en el EBEP ha supuesto la institucionalización de la dirección pública intermedia, lo que se corresponde con las Subdirecciones Generales o asimilados. Se considera que ha sido un error regular la dirección pública profesional en el EBEP porque la acota única y exclusivamente al personal directivo empleado público. El componente relativo al régimen jurídico se ha impuesto al estructural, organizativo y, sobre todo, al institucional.

### 3.4. Funciones del personal directivo

Existen normas, estudios y propuestas sobre las funciones del personal directivo, distinguiendo las de carácter genérico de las específicas vinculadas con el ámbito concreto para el ejercicio de responsabilidades directivas. Asimismo, deben diferenciarse las funciones del primer nivel directivo o nivel superior frente al intermedio. Esto se observa claramente en los puestos directivos del *staff* y en puestos directivos «de línea», lo que serían puestos directivos horizontales o transversales y puestos directivos sectoriales. Hay un elenco de funciones generales: tener visión estratégica, saber planificar, disponer de buenos conocimientos en materia de gestión presupuestaria, recursos humanos, gestión de personas, tecnologías, además de las relativas al conocimiento de la institución (competencias, modelo organizativo, sistemas de trabajo, etc.). Las específicas deben estar relacionadas con las que se deriven del puesto a ocupar, lo cual debe tener influencia en el sistema de designación.

Y, además, incidiendo en la esfera normativa, no puede regularse a través de los instrumentos propios de la función pública (relación o descripción de puestos). Al contrario, precisa márgenes de flexibilización, lo cual no es compatible con la cultura jurídica que tenemos en el ámbito de la función pública. La concepción que tenemos sobre la elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo como elementos estructurales, la definición, contenido y provisión del puesto de trabajo, no facilitan la inserción, de forma más dinámica, de la dirección pública profesional.

Nos encontramos ante una institución novedosa o, al menos, con perfiles nuevos, y no se ha sabido interiorizar o reconocer. Perfiles que, desde una perspectiva de futuro, deben ser capaces de afrontar los desafíos que la utilización de la tecnología nos presenta, como puede ser la transformación digital, la disposición y el análisis de los datos para la adopción de decisiones o la definición de proyectos. No obstante, la inserción de cambios en las formas o modos de hacer genera resistencias. El directivo público debe gestionar las mismas y debe reforzar las conductas facilitadoras y proclives a esos cambios.

Por tanto, un directivo público debería acreditar la posesión de tres competencias:

- La capacidad de articular un buen relato sobre la institución o ámbito de gestión que dirige. Es como tener en la cabeza un plan estratégico sobre: ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos? Parece fácil, pero se tiene la impresión de que no hay muchos empleados públicos que tengan capacidad de hacer un relato holístico, con visión estratégica.
- Buenas capacidades relacionales. Los directivos básicamente lo que hacen es «negociar o transaccionar» con colectivos externos o, internamente, con órganos transversales. Es preciso contar con capacidad relacional y personalidad para convencer sobre la importancia de su proyecto o iniciativa.
- La dirección de personas. Saber crear equipos y lógicas colaborativas. Ser un directivo inspirador.

### 3.5. Designación del personal directivo

En la Comisión de expertos se tenía claro, y así quedó reflejado en el informe, que los puestos de directivos públicos profesionales tenían que ser seleccionados conforme a los principios de mérito, capacidad, experiencia e idoneidad. Y, además, a través de procedimientos abiertos y transparentes. Ahora bien, la mayoría de sus miembros sostenían que el proceso se debería realizar de manera flexible, teniendo en cuenta estos principios y sin dejar de combinarlo con un criterio de confianza. Y en todo caso, mediante un sistema de selección diferente al del ingreso de la función pública. No se optó por el modelo de comisión especializada en la materia ni por otro en el que, en virtud de un procedimiento *ad hoc* para cada puesto de trabajo, hubiera una selección basada en dichos principios. No obstante, en el proceso de elaboración del anteproyecto y del proyecto de ley se optó por un sistema de designación similar al del nombramiento de los altos cuerpos del Estado y esto, de alguna manera, quedó reflejado en el art. 13 del EBEP.

En cuanto a los perfiles profesionales para desempeñar puestos de naturaleza directiva, fue un tema de bastante discusión en el seno de la Comisión, siendo la idea predominante que para la selección de personal directivo debía tenerse en cuenta una combinación de capacidades o conocimientos y de experiencia. El elemento de la experiencia «parecía decisivo». Se sostuvo que, si bien es cierto que las competencias o los conocimientos que se exigen para acceder a la función pública superior no incluyen habilidades de carácter directivo, en la práctica muchos funcionarios en la Administración del Estado y en el resto, quizás en menor medida, a lo largo de su vida profesional ejercen funciones de carácter directivo o predirectivo. Es decir, a muchos de estos funcionarios, aunque no se les haya exigido de entrada este tipo de conocimientos, luego lo han ido adquiriendo mediante la experiencia. Para los miembros de la Comisión se trataba de valorar efectivamente ambas cosas, sin excluir –ni muchísimo menos– que se pudieran reclutar del sector público institucional o del privado, designando personas que tuvieran conocimientos y experiencia directiva.

Por tanto, la designación del directivo público profesional debía tener elementos meritocráticos sobre la base de la disposición de competencias, a lo que se debe añadir el «ingrediente» de la confianza o, al menos, la no desconfianza. No cabe utilizar para la designación de estos perfiles lógicas muy burocráticas. Efectivamente, no es realista pensar en un esquema de dirección pública en el que la confianza entre quien nombra y quien lidera la Administración no existe. Y tampoco es razonable porque, si no hay un esquema en el que se encuentre la confianza, la receptividad de la figura del directivo público no queda suficientemente garantizada. Lo que ocurre es que la confianza no puede superponerse al mérito y desplazarlo. Y este tampoco puede ser entendido como algo que excluya radicalmente la confianza. Los arreglos institucionales que permitan hacer posible que uno y otra vayan de la mano son los que, en definitiva, tienen éxito. A partir de ahí, entramos en un campo bastante contingente relacionado con las culturas administrativas, políticas e incluso con las sociales.

Esto lo han entendido muy bien en la Administración Civil en Chile. Este sistema administrativo se inicia con la concreción del perfil profesional. Una vez definido, se promueve la licitación del proceso entre empresas de selección, reciben sus propuestas y las validan a través del órgano específico antes de elevarlas al órgano ministerial correspondiente para su nombramiento. La propuesta intenta combinar mérito y confianza. Es una propuesta de tres, cuatro o cinco aspirantes entre los cuales elegir. Se considera que es un sistema muy razonable, pero no es el único posible. Caben diferentes opciones, pero es necesaria una institución *ad hoc* para hacerlo.

Por ejemplo, si se trata de un sistema de selección por competencias, se debe llevar a cabo a través de un proceso transparente y riguroso para su acreditación. El modelo CReSAP de la Administración pública en Portugal, insertado en una cultura de Administración continental, se considera adecuado por la comunidad de expertos. Este órgano participa en la definición del perfil de competencias a requerir, lo cual elude que se plantee una formulación eminentemente subjetiva. Un órgano independiente siempre es mucho más garantista, siempre que tenga una efectiva autonomía funcional.

### 3.6. Requisitos para el desempeño de puestos directivos

El debate sobre la prevalencia de la condición de funcionario para la designación de personal directivo va a depender del tipo de puesto o del perfil de competencias requerido para su desempeño. No existe, sin embargo, una posición común. En algunos casos, ha habido un proceso evolutivo. Al comienzo se defendía

que su designación fuera «abierta», es decir, empleados públicos o profesionales del sector privado. Ahora, el consenso de los expertos propone diferenciar en función de los niveles. Los niveles superiores de la función pública, de la alta función pública, deberían ser designados exclusivamente entre funcionarios (puestos de subdirectores generales o similares), al considerar que un sistema abierto, también, para estos cargos o puestos, deviene en una mayor politización de las estructuras de la alta Administración, aún más de la que ya existe. Las estructuras directivas de primer nivel (direcciones generales y puestos asimilados) justificarían su carácter abierto o cerrado en función del cargo o puesto a cubrir. No obstante, en favor de su cobertura por personal funcionario se considera que añadiría valor para ejercer determinadas competencias institucionales y no tener que hacer una adaptación acelerada, muchas veces precipitada y poco adecuada del ejercicio privado hacia la dirección pública profesional.

Es muy relevante el dato aportado por una de las personas expertas. En los países que tienen un sistema de dirección pública profesional, la mayoría de los cuales son sistemas abiertos al empleo privado, más del 90 % de los procesos se resuelven nombrando a funcionarios públicos. Luego, ¿por qué cerrar del todo las puertas? Lo lógico es pensar que por conocimiento sobre lo público, por el tipo de experiencia que se tiene previamente, lo cual puede justificar la aplicación de un criterio de mérito, como por los incentivos retributivos que la Administración puede ofrecer y que, en general, están por debajo de los que ofrece el sector privado, la práctica totalidad de estos puestos serían cubiertos por personal funcionario, sin necesidad, por tanto, de que su designación sea exclusivamente entre empleados públicos.

Por el contrario, se sostiene que la condición de funcionario no garantiza la profesionalidad del nombramiento, porque si así fuera, tendríamos un sistema de dirección pública en la Administración General del Estado desarrollado, salvo excepciones, al menos hasta el cargo de director general. No obstante, tales nombramientos forman parte de lo que denominan «botín político» o «spoils system de circuito cerrado».

Ahora bien, el problema fundamental es el contexto. Las personas, empleadas públicas, no van a tener los conocimientos, las destrezas, las competencias adecuadas o las habilidades necesarias para ejercer estas funciones. En la mayoría de los casos, por no estar suficientemente preparadas. Aquí la formación cumple un papel importante, partiendo de la premisa de que debe ser parte integrante del sistema institucional de la alta dirección pública, como un elemento del modelo. Lo que no se puede es realizarla de forma descontextualizada. La formación tiene sentido dentro de un sistema como aprendizaje permanente. Es necesario un replanteamiento riguroso de la formación para la alta dirección pública, con un diseño que supere su configuración tradicional y cortoplacista como medio de obtener el diploma acreditativo, que es un enfoque agotado.

### **3.7. Evaluación del personal directivo**

Como señala una de las personas integrantes de la Comisión, en esta materia se trataba de promover un cambio. La propuesta de introducir al personal directivo era de «reforma sólida». Si se institucionaliza la dirección pública profesional, era necesario responder de los resultados alcanzados. Son personas designadas no solo por la confianza política, sino además en función de sus capacidades, de sus conocimientos técnicos, y tienen que responder del ejercicio de sus funciones. ¿Cómo? Había que establecer algún tipo de evaluación.

Se pensó, en su diseño inicial, en la modalidad del contrato-programa o en la fijación de determinados objetivos más o menos precisos sobre la base de los cuales el personal directivo público profesional pudiera ser evaluado, con la suficiente flexibilidad para tener en cuenta factores imprevistos durante el período del ejercicio del cargo. Al final, este planteamiento no se incluyó en el texto legal. Por ello, se afirma con contundencia por los académicos y profesionales entrevistados que el tema de la evaluación es uno de los grandes fracasos de la Administración pública española. Sostienen que es muy complicada su aplicación cuando no se tiene cultura de evaluación, especialmente en el ámbito de función pública, donde prácticamente no ha existido.

La pregunta es evidente: ¿cómo se puede aplicar la evaluación a los directivos, cuando no existe tradición o cultura de evaluación de políticas públicas o de medición de resultados e impactos conseguidos en el sector público? Y a partir de ahí, se formulan todas las demás cuestiones: ¿se va a evaluar solo a los directivos? ¿Quién los evalúa? ¿Con qué criterios? ¿Tiene que existir algún órgano de evaluación específica *ad hoc*? En el ámbito de la evaluación en la función pública, salvo alguna experiencia puntual, no se evalúa la «gestión de la diferencia». Poner en funcionamiento un sistema de evaluación, de manera gradual y con cierta solvencia, es complejo ante la inexistencia de una cultura institucional proclive a la misma.

La mayoría de la comunidad de expertos consultados considera que para acometer procesos de evaluación se debería partir de la definición de las competencias para el acceso en determinados ámbitos funcionales. Asimismo, se estima adecuado que el órgano que lleve a cabo la acreditación de competencias evalúe a los directivos públicos en un periodo amplio (cada cuatro o cinco años), previo informe de autoevaluación donde se señalen los resultados alcanzados, las circunstancias que, en su caso, han impedido conseguirlos, así como la valoración profesional sobre los aspectos que se considere necesarios destacar sobre el desempeño de la función. Luego, en la entrevista con los miembros del órgano evaluador, se analizaría la trayectoria y los objetivos alcanzados y la emisión de la propuesta correspondiente, según los criterios que previamente se encuentren definidos para la continuidad o no en el ejercicio de las responsabilidades directivas.

Por ello, la incorporación de la dirección pública profesional en un marco que exija aplicar la evaluación de los resultados alcanzados es un factor clave en su configuración institucional, al punto de constituir uno de los elementos de mayor consenso en la comunidad epistémica. Si se cuantifica la dimensión del valor de desempeño directivo, se produce un cambio en el modelo tradicional, ausente de medición alguna. La variable dependiente sería la evidencia de los resultados alcanzados. Desde este enfoque, el directivo público sería un aliado para el diseño y funcionamiento de la organización orientada a satisfacer las necesidades legítimas de la ciudadanía que se traducen en procesos que precisan ser evaluados.

### 3.8. Cese del personal directivo

Es un tema controvertido y con distintas posiciones. De manera resumida, se sostiene que los ceses discrecionales están al margen del marco conceptual de la dirección pública profesional. Si se establece una regulación del sistema de dirección pública profesional y se admite el cese discrecional, se desdibuja radicalmente su razón de ser. Se rompe la continuidad y quiebra el sentido institucional de lo que sería la figura de la dirección pública profesional.

Como referente y acudiendo, de nuevo, a la experiencia en la Administración chilena, en un primer momento el cese se producía básicamente con un carácter discrecional, dando lugar al nombramiento de una figura que se preveía inicialmente –*los provisionales y transitorios*–. Son aquellos que la persona titular del ministerio correspondiente nombraba después de cesar al anterior. Ello comenzó a desnaturalizar el sistema y conllevó una reflexión de calado: no es posible que el círculo de dirección política –por emplear el marco conceptual del profesor Jiménez Asensio– no disponga de capacidad para cesar porque no prosperaría el modelo (entramos en el ámbito en el que las élites políticas están dispuestas a aceptar una figura que les quita «poder y manejo»). No procediendo lo anterior, tampoco se daban las condiciones para garantizar el nombramiento del nuevo cargo con la agilidad necesaria, a través de un proceso reglado. Se formuló al respecto una modificación legislativa con un doble planteamiento: a partir del cese se inicia de oficio el procedimiento de provisión del cargo a través del sistema establecido y, como segunda cuestión, el provisional transitorio nombrado no podría concursar. Resultado: disminuyó drásticamente el número de ceses y los nombramientos de provisionales y transitorios.

En el seno de la Comisión de expertos se valoraron determinados modelos. Por ejemplo, proponer nombramientos por un periodo de tiempo mínimo con posibilidad de renovación. Podían darse excepciones para determinados cargos con funciones más próximas a los órganos políticos, como existe en otros sistemas comparados. Se pensó, desde luego, en ceses por causas objetivas sobre la base de mantener una cierta estabilidad y con independencia de las renovaciones del Gobierno. El resultado es conocido: los dirigentes políticos nos han admitido este planteamiento, al considerar que el cese es esencial para mantener «los botones de mando» o el ejercicio discrecional de su potestad. En la Comisión se estimaba esencial establecer una mínima garantía. Incluso, como existen en otros sistemas, demorar el cese hasta que transcurriera el plazo de un año desde la toma de posesión del órgano político correspondiente, como tiempo suficiente para valorar si el perfil directivo es idóneo o no. Una idea parcialmente recuperada en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, de la mano de uno de los estudiosos más reputados en materia de dirección pública profesional.

### 3.9. Función directiva y sistema de creencias imperante

Un aspecto muy importante es el grado de institucionalización, entendida como consolidación entre los actores, de la función directiva y de sus limitaciones prácticas, debido al escaso conocimiento de su papel.

Además, junto a ello, por la existencia de intereses que se oponen a su incorporación como componente propio de la cultura político-corporativa poco proclive a cambios o modificaciones de este alcance, no existiendo un contrapeso suficiente a esta tendencia. Los problemas relacionados con la poca eficacia y eficiencia en el ejercicio de la acción pública no se pueden afirmar que no generen preocupación, pero quedan quizás en un segundo lugar en el propio debate. Los medios de comunicación, ocasionalmente, se refieren a ello, pero tampoco es algo en lo que insistan cotidianamente y, además, cada uno lo hace desde el punto de su propio color o vinculaciones políticas. Una situación en la que opera el típico sesgo cognitivo limitativo.

No obstante, la función directiva profesional es importante ayer, hoy y mañana. Determinadas coyunturas políticas, económicas o sociales pueden favorecer o no la introducción finalmente de un modelo de dirección pública profesional. Tenemos el ejemplo de Portugal, donde fue uno de los requisitos del memorándum de entendimiento para el rescate económico. En nuestro país, la resistencia es innegable porque, con el actual sistema de partidos, innovar en esta materia supone de alguna manera ceder parte de su poder. No se constata la existencia de influencias o movimientos en favor de la dirección pública profesional suficientemente fuertes como para doblegar la voluntad de quienes se resisten a su implantación.

En definitiva, ante el hecho de que este tema no figura en la agenda política, la única ventana de oportunidad para que la dirección pública profesional se desarrolle adecuadamente es que exista consenso político-institucional. Como cualquier reforma organizativa de calado, el ámbito político debe afrontar una situación con beneficios difusos frente a costes concentrados.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1. Delimitación de la función directiva

El valor que debe aportar la Administración pública a la sociedad actual requiere la incorporación de nuevos conceptos o modelos que le permitan cumplir, de manera más satisfactoria, con los principios que informan su actuación y la necesidad de alcanzar unos resultados acordes a las expectativas y demandas de la ciudadanía, en términos de racionalidad y eficiencia. Para ello es preciso contar con perfiles profesionales que acrediten competencias y capacidades de dirección, y que asuman la responsabilidad de desarrollar los procesos vinculados con la planificación, seguimiento, supervisión y evaluación de los objetivos conseguidos, como referencias que demuestran el interés y la preocupación por actuar conforme a los principios de buena administración y de mejora de la calidad institucional.

Como se ha expuesto en este artículo, teniendo en cuenta las opiniones solventes de la comunidad experta, la profesionalización de la dirección pública exige que quienes vayan a desempeñar estas funciones dispongan de un acreditado conocimiento sobre el entorno en el que se va a ejercer su actividad y de la experiencia necesaria sobre el ámbito de actuación en el que recae su responsabilidad directiva. La «profesionalidad» es consustancial a la dirección pública, al tener que desarrollar sus responsabilidades con garantías de imparcialidad, vocación de servicio público y colaboración permanente con el poder político. Además, no es suficiente con introducir modificaciones o reformas normativas. Es preciso que vengan acompañadas de una voluntad decidida para su aplicación como elemento que forme parte de la agenda o de las líneas de actuación en la mejora de la gestión y de los resultados en el sector público.

Si desde la aprobación de la norma habilitante para la introducción de una determinada figura –perspectiva histórica– se ha producido un escaso o inexistente desarrollo de esta, es pertinente analizar las causas que han provocado esta situación. Se pone el énfasis en determinados factores como la importancia de los elementos de naturaleza cultural, la tradición jurídico-organizativa imperante, la posición de los actores que intervinieron en el proceso de debate y posterior aprobación de la norma, además de las de aquellos que deben impulsar su aplicación. Las ideas o intereses, en términos de utilidad, de oportunidad, de riesgo o de incomprendión, afectan al conocimiento, a la defensa o a la apuesta por una figura que teóricamente parte de una lógica consistente y sólida, pero que, en la práctica, está ciertamente diluida por motivaciones subjetivas que no han considerado pertinente su consolidación.

### 4.2. El rol del directivo público profesional

La disposición de capacidades directivas en el sistema público debería facilitar el liderazgo profesional para potenciar estilos de trabajo en red o de cooperación y asistencia mutua, el fortalecimiento de las

relaciones interpersonales y la implantación de modelos, prácticas o técnicas que superen prácticas ineficaces, incapaces de adaptarse a los cambios y obstaculizadores de la transformación y modernización. Por ello se sostiene que es imprescindible reivindicar un espacio de dirección pública desempeñado por profesionales competentes, experimentados y comprometidos con el servicio y la defensa de los valores públicos<sup>5</sup>.

Asimismo, es necesario determinar el contenido y alcance de la función directiva profesional, desde un enfoque que supere la exigencia formal, aunque necesaria, de separar la frontera que existe entre Administración y política. No se puede simplificar la relación política y directiva distinguiendo la responsabilidad política de definir la estrategia y la directiva de ejecutarla. Los retos de esta sociedad requieren integración y complementariedad del rol político y directivo. Este debe colaborar en la definición y desarrollo de estrategias, planes o acciones en el marco de las políticas públicas que les corresponde impulsar, las cuales deben ejecutarse con criterios de profesionalidad, de solvencia, de desempeño, de evaluación de resultados y de responsabilidad en el ejercicio de la dirección pública.

#### **4.3. El modelo de dirección pública profesional. Algunas consideraciones básicas**

La débil concreción del marco de funciones directivas provoca un déficit institucional que afecta a la delimitación y alcance de la dirección pública profesional y a su posición estratégica. La persona que ocupe el puesto o cargo directivo debe desempeñar funciones de mayor transversalidad, de naturaleza estratégica, de visión transformadora y de liderazgo organizacional, por lo que los procedimientos de designación, de desempeño y de desvinculación deben tener su propia configuración. En este sentido, la opinión experta mantiene que la designación para puestos directivos requiere mayor rigor y transparencia. No puede quedar, simplemente, en efectuar nombramientos y posteriores ceses de forma similar al personal eventual (confianza política y personal). El mérito y la capacidad se deben valorar atendiendo a las competencias requeridas para desempeñar el puesto o cargo directivo y la experiencia exitosa acreditada en el ejercicio de funciones análogas o similares.

Por último, la regulación del sistema de evaluación del desempeño de la función directiva es el aspecto central para otorgar credibilidad a la dirección pública profesional. Es un elemento que podría superar las resistencias culturales e incrementar la confianza para efectuar una designación más objetiva y orientada a la disposición de competencias y experiencia. Y actuaría como factor de legitimidad en cuanto a la disposición de una gestión pública que debe avanzar en la evaluación de los resultados alcanzados, como base para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. La evaluación, teniendo como base la dirección por objetivos, es el soporte para que la función directiva profesional se consolide.

#### **4.4. Reflexión final**

Un entorno donde la complejidad es cada vez más creciente, las demandas ciudadanas se diversifican y se formulan desde contextos socioeconómicos y culturales dinámicos y cambiantes, requiere una gestión pública capaz, eficaz, transparente y solvente. Hay que ser conscientes, además, de que los cambios no se producen solo con la aprobación de un marco normativo que establezca principios y criterios para la modernización o transformación del sector público, o que establezca nuevas modalidades de gestión, de gobernanza o de desempeño. Para acometer estos procesos, las organizaciones públicas necesitan liderazgo, iniciativa, visión estratégica y transversal, dirección por objetivos y rendición de cuentas, transparencia, gestión eficiente de los recursos y medios disponibles, conocimiento del entorno en el que actúan y capacidades para impulsar un modelo de gobernanza y una información basada en indicadores y datos, donde predomine la integración, la innovación, la colaboración, la solidaridad y la implicación colectiva.

<sup>5</sup> En el documento marco denominado «Consenso por una Administración Abierta» (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024), en relación con las aportaciones del grupo de trabajo 4 «Liderazgo y función pública» sobre las herramientas para la gestión de los puestos de dirección, se señala la necesidad de establecer dos tipos herramientas: el repertorio de los puestos de personal directivo público profesional, en el que figuren sus funciones y las competencias profesionales requeridas; y el directorio como herramienta de gestión que permita identificar las necesidades de formación y contribuya a la generación de conocimiento e información estadística para la gestión del talento. Este directorio debería cumplir, por tanto, una doble función: ser un registro del personal capacitado para el desempeño de puestos directivos (función de mapeo del talento o conocimiento existente) y constituir un vivero de talento directivo (instrumento para que las personas candidatas puedan medir sus capacidades, detectar vacíos o lagunas a cubrir, y, en su caso, formarse en ellas).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos: Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La dirección pública profesional en España: institucionalización incompleta y claves para su consolidación. *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 73(1), 85-118. <https://doi.org/10.18543/ed.3326>
- Carrillo Donaire, J. A. (2024). El estatuto del directivo público profesional en el estado autonómico y su ajuste al modelo OCDE. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (116), 95-135. <https://doi.org/10.46735/raap.n116.1398>
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública* [V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero\\_CLAD.pdf?sequence=1](https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero_CLAD.pdf?sequence=1)
- Cortés-Abad, Ó. (2024). Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico. *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. <https://doi.org/10.24965/da.11386>
- D'Amico, R. (dir.) (1992). *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Edizioni Lavoro.
- Fariña Guillén, J. A. (2025a). La evaluación del personal directivo profesional, hacia un modelo de gestión eficaz y transparente. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martínez Castaño (coords.), *La dirección pública profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 401-413). El Consultor de los Ayuntamientos.
- Fariña Guillén, J. A. (2025b). *El personal directivo profesional. Los procesos de modernización e innovación en las Administraciones Públicas y el papel de la dirección pública profesional* [tesis doctoral]. Universitat de València. <https://hdl.handle.net/10550/108258>
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). En L. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-71). Instituto Nacional de Administración Pública. [http://rexitros.biblioteca.uvigo.es/libros/La\\_alta\\_direccion.pdf](http://rexitros.biblioteca.uvigo.es/libros/La_alta_direccion.pdf)
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar* [Cuadernos de liderazgo 2]. ESADE. [https://www.esade.edu/itemsweb/wi/research/catedra\\_liderazgos/Catedra\\_Lideratge/Publicacions/CuadernoS%20de%20Liderazgo%202.pdf](https://www.esade.edu/itemsweb/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/CuadernoS%20de%20Liderazgo%202.pdf)
- Isaza Espinosa, C. (2020). El discurso de la innovación en la Administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77), 127-156. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n77.a209>
- Jiménez Asensio, R. (2006). *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)* [II Congreso de Gestión Pública]. CEMICAL. [https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/R\\_JIMENEZ\\_ASENSIO\\_DIRECTIVOS\\_PUBLICOS.pdf?noredirect=1](https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/R_JIMENEZ_ASENSIO_DIRECTIVOS_PUBLICOS.pdf?noredirect=1)
- Jiménez Asensio, R. (2009). *El personal directivo en la Administración local* [Estudios de Relaciones Laborales 4]. Diputación de Barcelona. [https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/CEMICAL\\_personal\\_directivo\\_cast.pdf?noredirect=1](https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf?noredirect=1)
- Jiménez Asensio, R. (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, (60), 151-197. <http://repositorio.gobienolocal.es/xmlui/handle/10873/2351>
- Lapuente, V. (coord.) (2018). *La calidad de las instituciones en España*. Círculo de Empresarios. <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/04/Calidad-insti-Cde-EWEB.pdf>
- Losada, C., Albareda, A., Longo, F. y Férez, M. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un Estado democrático más eficaz*. Instituto de Estudios Económicos.
- Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 107-122. <https://www.redalyc.org/pdf/604/60411920008.pdf>
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024). *Consenso por una Administración abierta*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://www.inap.es/es/el-organismo/consenso-por-una-administracion-abierta>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666001.pdf>
- OCDE (2014). *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua* [Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública]. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017* [colección Estudios y Documentos]. OECD Publishing e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>

- Prats i Catalá, J. (2004). *Las transformaciones de las Administraciones Pùblicas de nuestro tiempo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Recoder Miralles, L. y Joly Lena, J. (2011). ¿Qué estructura política requiere el siglo XXI? Capacidad política y ejecutiva. *Cuadernos de Derecho Local*, (27), 121-143. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1191/qdl27\\_15\\_recoder.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1191/qdl27_15_recoder.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista de Estudios Políticos*, (134), 219-237. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-134-octubrediciembre-2006/democracia-y-desconfianza-1>

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 22-10-2025  
 Modificado: 21-12-2025  
 Aceptado: 08-01-2026  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11601>  
 Páginas: 77-91



Referencia: Caja Moya, C. y Quiroga Rodríguez, E. (2025). La intimidad de los ciudadanos en la sala de espera: hacia una directiva europea de protección física de datos personales. *Documentación Administrativa*, 15, 77-91. <https://doi.org/10.24965/da.11601>

## La intimidad de los ciudadanos en la sala de espera: hacia una directiva europea de protección física de datos personales

### *The privacy of citizens in the waiting room: Toward a european directive on the physical protection of personal data*

Caja Moya, Cristina

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad del Atlántico Medio (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3878-8721>

cristina.caja@pdi.atlanticomedio.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Jueza y doctora por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Docente e investigadora en la Universidad del Atlántico Medio. Ha coorganizado foros internacionales, publicado sobre mediación, uso de IA en Derecho, protección de datos y Derecho Civil, y es delegada del FIMEP en Canarias y miembro de ODR Latinoamérica.

Quiroga Rodríguez, Elio

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad del Atlántico Medio (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4912-1941>

elio.quiroga@pdi.atlanticomedio.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero informático, máster en Astrofísica y doctorando en Ciencias Sociales. Guionista, director, productor y novelista galardonado con premios como el Minotauro y el Policía Nacional. Ha impartido cursos en diversas instituciones y dirigido el Canarias Mediafest. Actualmente es docente e investigador en la Universidad del Atlántico Medio.

#### RESUMEN

**Objetivos:** el trabajo busca evidenciar y criticar la desconexión entre el desarrollo de marcos normativos digitales avanzados –como el Plan Estratégico 2025-2030 de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), enfocado en la inteligencia artificial y la innovación tecnológica– y la persistente vulneración del derecho a la intimidad en los espacios físicos de las Administraciones públicas. Asimismo, pretende impulsar una reflexión sobre la necesidad de extender la protección de datos más allá del entorno digital. **Metodología:** se realiza un análisis crítico y comparativo entre las políticas públicas actuales de protección de datos y las prácticas reales observadas en entornos físicos de atención ciudadana. El estudio examina ejemplos de hospitales, oficinas de empleo y sedes tributarias, contrastando la situación del sector público con los avances del ámbito privado, especialmente el bancario. **Resultados:** el análisis revela una negligencia estructural en la protección de la intimidad dentro de los espacios físicos públicos. Las personas, en contextos de vulnerabilidad, se ven obligadas a ceder su privacidad para acceder a servicios básicos. Se constata una miopía institucional que privilegia la eficiencia burocrática

sobre la dignidad humana, perpetuando un modelo de atención que ignora los principios fundamentales de protección de datos. **Conclusiones:** el estudio propone una hoja de ruta de medidas obligatorias para revertir esta situación: a) Incorporar evaluaciones de impacto sobre privacidad en el diseño de espacios públicos. b) Desarrollar formación especializada para el personal administrativo. c) Implementar garantías arquitectónicas mínimas que aseguren la confidencialidad. Todo ello debe enmarcarse bajo el principio de «privacidad desde el diseño» (privacy by design), con el objetivo de inspirar una futura directiva europea que garantice la efectividad del derecho fundamental a la protección de datos tanto en el ámbito digital como en el físico.

## PALABRAS CLAVE

Intimidad en espacios públicos; protección de datos; Administración pública; directiva europea.

## ABSTRACT

**Objectives:** The paper seeks to highlight and critique the disconnection between the development of advanced digital regulatory frameworks –such as the 2025-2030 Strategic Plan of the Spanish Data Protection Agency (AEPD), focused on artificial intelligence and technological innovation– and the persistent violation of the right to privacy in the physical spaces of public administrations. It also aims to encourage reflection on the need to extend data protection beyond the digital environment.

**Methodology:** A critical and comparative analysis is conducted between current public data protection policies and the actual practices observed in physical spaces of citizen service. The study examines examples from hospitals, employment offices, and tax agencies, contrasting the public sector's shortcomings with the progress made in the private sector, particularly in banking. **Results:** The analysis reveals structural negligence in the protection of privacy within public physical spaces. Individuals, often in vulnerable situations, are forced to surrender their privacy in order to access basic services. The study identifies an institutional short-sightedness that prioritizes bureaucratic efficiency over human dignity, perpetuating a model of service that disregards fundamental principles of data protection. **Conclusions:** The study proposes a roadmap of mandatory measures to reverse this situation: a) Incorporate privacy impact assessments into the design of public spaces. b) Develop specialized training for administrative personnel. c) Implement minimum architectural safeguards to ensure confidentiality. All these measures should be framed under the principle of «privacy by design» with the aim of inspiring a future European directive that guarantees the effectiveness of the fundamental right to data protection both in the digital and physical spheres.

## KEYWORDS

Privacy in public spaces; administrative negligence; applied GDPR; public administration; European directive.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO APLICABLE A LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA INTIMIDAD. 3. RESULTADOS: ANÁLISIS CRÍTICO DE RESOLUCIONES DE LA AEPD COMO ILUSTRACIÓN DE LA NEGLIGENCIA EN LA PROTECCIÓN FÍSICA DE LA INTIMIDAD. 3.1. EXPOSICIÓN ACÚSTICA Y VISUAL: LA INTIMIDAD NEGADA EN LA INTERACCIÓN DIRECTA. 3.2. CONFIDENCIALIDAD SISTÉMICA: MÁS ALLÁ DEL DATO DIGITAL. 3.3. CONFIDENCIALIDAD Y SEGURIDAD EN ENTORNO SANITARIO (PS-00250-2021, SERVICIO EXTREMENEO DE SALUD). 3.4. VISUALIZACIÓN PÚBLICA DE DATOS (TEMPERATURA) EN CLÍNICA (RESOLUCIÓN: PS/00317/2022 – CENTRO MÉDICO SALUS BALEARES, S. L.). 4. DISCUSIÓN. 4.1. CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA. 4.2. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS SOBRE LA INTIMIDAD CIUDADANA. 4.3. PROPUESTA DE REFORMA Y ALINEACIÓN CON EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA AEPD. 4.3.1. Primer pilar: evaluación obligatoria de impacto en la intimidad y protección de datos en el diseño de espacios y procedimientos presenciales. 4.3.2. Segundo pilar: implementación de garantías arquitectónicas y de diseño mínimas. 4.3.3. Tercer pilar: formación obligatoria y especializada del personal de atención al público. 4.3.4. Cuarto pilar: establecimiento de canales alternativos preferentes y accesibles para minimizar la exposición física. 4.3.5. Quinto pilar: protocolos claros para situaciones de vulnerabilidad acentuada. 4.3.6. Sexto pilar: sistema específico de supervisión, quejas y sanciones. CONCLUSIÓN. NORMATIVA CITADA. RESOLUCIONES DE LA AEPD. RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El debate sobre la protección de datos y la intimidad en la esfera pública suele orbitar, casi en exclusiva, alrededor del mundo digital. Normativas pioneras como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)<sup>2</sup> y ambiciosos marcos estratégicos, como el recientemente presentado por la AEPD para el periodo 2025-2030<sup>3</sup>, centran sus esfuerzos en afrontar los desafíos que plantean la inteligencia artificial, el *big data*, el internet de las cosas y otras tecnologías disruptivas (Antón *et al.*, 2010).

Esta focalización es, sin duda, necesaria y valiosa. Sin embargo, esa mirada al futuro tecnológico ha generado una peligrosa y paradójica zona de sombra: la desatención absoluta a la intimidad en el espacio físico donde los ciudadanos interactúan con sus Administraciones. Mientras se diseñan sofisticados sistemas de supervisión algorítmica y se debaten los neuroderechos, se perpetúa y normaliza una vulneración masiva, sistémica y cotidiana de los derechos fundamentales en hospitales, oficinas de empleo y sedes tributarias.

Hemos aceptado renuncias a derechos de intimidad en los controles aeroportuarios, en los juzgados, en las calles y, en general, en una sociedad –en una suerte de «cultura de la vigilancia» (Lyon, 2018)– que se ha convertido, a causa de unas redes sociales omnipresentes y voraces, en un auténtico comercio de lo íntimo. Precisamente por ello, son las instituciones públicas las que deben comenzar a revertir esta peligrosa tendencia, dando ejemplo de respeto a los derechos fundamentales y proporcionando formación y orientación ciudadana sobre ellos (Zuboff, 2015).

Esta contradicción revela una fractura profunda en la concepción misma del derecho a la protección de datos. Se ha construido un robusto castillo normativo para defender la privacidad en el ciberespacio, mientras se deja abandonada a su suerte en el mundo real, en esos espacios públicos donde la ciudadanía, a menudo en momentos de máxima vulnerabilidad, se ve forzada a sacrificar su intimidad como peaje para acceder a servicios esenciales (Lynskey, 2015). La espera en grupo en urgencias, la obligación de relatar dramas personales en salas abarrotadas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o la exposición oral de datos sensibles en mostradores públicos no son disfunciones menores o anécdotas: son el síntoma de una miopía institucional que prioriza la eficiencia burocrática, la reducción de costes y la gestión de flujos masivos de personas por encima de la dignidad individual. Se trata de una negligencia estructural que normaliza lo inexcusable (Reding, 2011).

Resulta profundamente ilustrativo que sea el sector bancario privado, impulsado por la lógica comercial de la confianza y la experiencia del cliente, y no el sector público –garante último de los derechos fundamentales (Ridaura Martínez, 2021)– el que haya dado los primeros pasos tangibles para mitigar este problema. La instalación de mamparas que separan espacios, aunque acústicamente imperfectas, simboliza un reconocimiento tácito de la necesidad de un mínimo de intimidad para tratar asuntos sensibles (Hijmans, 2016). Esta evolución privada pone en evidencia la parálisis pública y plantea una incómoda pregunta: ¿cómo es posible que la lógica del mercado identifique antes que la del interés general la necesidad de proteger la dignidad en la interacción presencial?

Ante este escenario, resulta imperativo reenfocar el debate y ampliar el alcance de la «innovación responsable» que pregonó el plan de la AEPD, para que no se limite al ámbito digital, sino que penetre también en el diseño de los espacios físicos. La defensa de la dignidad en la era digital no puede construirse sobre el debilitamiento de la dignidad en la era física. Este análisis pretende, por tanto, desvelar esta contradicción fundamental, examinar las causas profundas de la negligencia administrativa y, sobre todo, esbozar una hoja de ruta de medidas obligatorias que, partiendo de España, pueda aspirar a convertirse en una directiva europea (Edwards y Veale, 2017). El objetivo es claro: tender un puente entre el marco legal de vanguardia y la experiencia tangible del ciudadano, garantizando que el derecho fundamental a la protección de datos sea una realidad efectiva en todos los ámbitos de la vida, tanto en la pantalla como en la ventanilla.

Cabe plantear si la reivindicación de un trato digno y confidencial en las oficinas públicas dimana directamente del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE) y no requiere de una extensión –acaso forzada– del derecho a la protección de datos personales (art. 18.4 CE), concebido históricamente como un escudo frente a los riesgos del tratamiento automatizado. La distinción doctrinal y jurisprudencial entre ambos

<sup>1</sup> Este artículo no ha contado con financiación pública ni privada.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento General de Protección de Datos – RGPD). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, pp. 1-88.

<sup>3</sup> Agencia Española de Protección de Datos (2024). Plan Estratégico 2025-2030: Innovación responsable y defensa de la dignidad en la era digital.

derechos, magistralmente sintetizada en la STC 292/2000, es incuestionable: la intimidad opera como un límite a la intromisión indeseada, mientras que la protección de datos confiere un poder de control sobre la información personal (Piñar Mañas, 2014). Sin embargo, es precisamente en la intersección donde este trabajo sitúa su aportación. La vulneración masiva en salas de espera y mostradores no es solo una intromisión en la esfera privada (art. 18.1 CE), sino también, y de forma inherente, un tratamiento de datos personales en su definición más amplia y literal del RGPD: toda información sobre una persona física identificada o identifiable. La verbalización de una enfermedad, la exposición de un documento con datos económicos o la visualización de un estado de salud en una pantalla constituyen actos de tratamiento –comunicación y divulgación– que acontecen en un soporte físico (el sonido, la imagen) y en un contexto organizativo. El derecho a la protección de datos (Carazo Liébana, 2023), con su arsenal de principios proactivos (tales como privacidad desde el diseño, evaluación de impacto o rendición de cuentas), no se limita al riesgo de la difusión digital ilimitada; se proyecta sobre cualquier tratamiento que pueda menoscabar la dignidad y la autodeterminación informativa. Argumentar que su aplicación se circunscribe al ámbito automatizado supone restringir artificialmente su potencial garantista. La propuesta aquí defendida no diluye la especificidad de cada derecho, sino que reconoce que, en la práctica administrativa contemporánea, la lesión de la intimidad se produce frecuentemente a través de un tratamiento negligente de datos en el espacio físico. Por tanto, el marco de la protección de datos –más desarrollado, concreto y dotado de mecanismos de ejecución– se erige en la herramienta jurídica más idónea para operativizar y garantizar ese «poder de disposición» sobre la información personal que la STC 292/2000 enuncia, incluso cuando la amenaza no proviene de una base de datos, sino de una sala mal diseñada o de un procedimiento presencial que fuerza la divulgación. Lejos de ser una extensión forzada, esta lectura integral es la consecuencia lógica de un concepto de «dato personal» neutro respecto al soporte y de una comprensión del «tratamiento» que abarca toda operación realizada sobre información identificativa, sea esta digital, oral o visual.

## 1. METODOLOGÍA

El presente estudio adopta una metodología jurídico-analítica y exploratoria, centrada en la identificación de un vacío normativo y operativo en la aplicación del derecho fundamental a la intimidad en los espacios físicos de atención pública. El trabajo se apoya en tres ejes complementarios: análisis normativo-doctrinal, observación empírica indirecta y propuesta proactiva de diseño institucional.

En primer lugar, se realiza un examen sistemático del marco jurídico vigente en materia de protección de datos –principalmente el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD), la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD)<sup>4</sup> y el Plan Estratégico 2025-2030 de la AEPD–, contrastándolo con la doctrina europea y comparada sobre el principio de *privacy by design and by default* (Cavoukian, 2009; Clarke, 2009; Burdon y McKillop, 2013). Este análisis se orienta a detectar la ausencia de traslación material de dichos principios al entorno físico y arquitectónico de la Administración pública.

En segundo lugar, se incorpora una observación empírica indirecta de las prácticas administrativas cotidianas –hospitales, oficinas de empleo, sedes tributarias y juzgados– recogidas mediante revisión de informes públicos, resoluciones de la AEPD y experiencias de campo documentadas en estudios sectoriales. Esta aproximación permite identificar patrones recurrentes de exposición indebida de información personal y deficiencias estructurales de privacidad presencial, lo que justifica el diagnóstico de «negligencia institucional sistemática».

Finalmente, se utiliza un enfoque propositivo-normativo, propio del derecho comparado y de la política regulatoria, para formular una hoja de ruta estructurada en seis pilares que traduce los principios del RGPD al plano físico y organizativo. Este enfoque combina el análisis jurídico con herramientas de evaluación de impacto, ética pública y diseño institucional, proponiendo estándares verificables que puedan ser elevados a rango normativo, primero en el ámbito nacional y, posteriormente, en el europeo.

La combinación de estos tres niveles –normativo, empírico y propositivo– permite ofrecer una visión holística y aplicada de la protección de datos en el entorno presencial, superando la habitual fragmentación entre el discurso jurídico-tecnológico y la realidad cotidiana del ciudadano.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018).

Cabe indicar, y los autores asumen estas decisiones, que la selección de casos puede indicar un cierto *cherry-picking*, al no basarse en una sistemática, sino en unos ejemplos elegidos que pueden resultar elegidos *ad hoc* para la discusión. Esta limitación del trabajo se asume en tanto llamada de atención sobre un estado de cosas, indicándose que un posible paso subsiguiente sería un estudio sistemático de casos.

## 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO APLICABLE A LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA INTIMIDAD

El marco jurídico europeo de protección de datos personales ofrece una base sólida para extender el derecho a la intimidad más allá del entorno digital, aunque aún carece de una regulación específica sobre la privacidad en los espacios físicos de atención pública. La normativa vigente, encabezada por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (RGPD), configura un sistema de garantías que, interpretado de forma sistemática y teleológica, abarca también las dimensiones materiales y organizativas del tratamiento de la información.

El art. 25 RGPD, que consagra el principio de *privacy by design and by default*, impone a los responsables y encargados del tratamiento la obligación de adoptar «medidas técnicas y organizativas apropiadas» para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, atendiendo al contexto, alcance y fines del tratamiento. Aunque la práctica lo ha circunscrito al desarrollo de *software* o plataformas digitales, su alcance es más amplio: la referencia a las «medidas organizativas» comprende igualmente la arquitectura institucional y espacial en que se realiza el tratamiento. Por tanto, las Administraciones públicas deberían configurar físicamente sus espacios y procedimientos de atención de modo que preserven la confidencialidad y eviten la exposición innecesaria de datos personales en lugares como hospitales, oficinas de empleo o juzgados.

El art. 32 RGPD, relativo a la seguridad del tratamiento, refuerza esta obligación al requerir medidas que garanticen la «confidencialidad, integridad y disponibilidad» de los datos personales. Si bien la doctrina y la práctica administrativa han centrado esta exigencia en los sistemas informáticos, la seguridad y la confidencialidad son también categorías espaciales y relacionales: una conversación sobre la salud o la situación económica o familiar del ciudadano constituye un tratamiento de datos personales que exige el mismo nivel de protección, cualquiera que sea el soporte o el entorno en que se produzca (De Hert y Papakonstantinou, 2016; González Fuster, 2014).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)<sup>5</sup> refuerza esta lectura integral. Sus arts. 7 y 8 reconocen, respectivamente, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de los datos personales, con un alcance que abarca tanto las interacciones digitales como las presenciales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado que estos derechos se aplican a cualquier tratamiento que implique revelación o comunicación de información personal, sin limitarse a los entornos informáticos (SSTJUE C-468/10 y C-469/10, ASNEF y FECEMD; C-582/14, Breyer)<sup>6</sup>. En consecuencia, las condiciones materiales en que los ciudadanos son atendidos en dependencias públicas forman parte del ámbito de protección de estos derechos fundamentales (Puerta Domínguez, 2023).

A esta concepción expansiva se suma el Convenio 108+ del Consejo de Europa<sup>7</sup>, modernizado en 2018, sobre la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos personales. Su art. 7 obliga a los Estados parte a adoptar medidas «técnicas y organizativas adecuadas» para salvaguardar la confidencialidad y seguridad de los datos, lo que –según su exposición de motivos– incluye todos los contextos en que se maneje información personal, con independencia del soporte o la tecnología utilizada. Este tratado, ratificado por España, es el primer instrumento internacional que reconoce expresamente la dimensión ética y ambiental de la privacidad, abriendo la puerta a una interpretación material del derecho a la intimidad que comprenda el entorno físico y social en que se ejerce.

<sup>5</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DOUE C 364, de 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22), incorporada con valor jurídico vinculante por el Tratado de Lisboa (art. 6 TUE).

<sup>6</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (2011, 24 de noviembre). Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) y Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD), asuntos acumulados C-468/10 y C-469/10. ECLI:EU:C:2011:777.TJUE. (2016, 19 de octubre). Patrick Breyer / Bundesrepublik Deutschland, asunto C-582/14. ECLI:EU:C:2016:779.

<sup>7</sup> Convenio 108+ del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, hecho en Estrasburgo el 10 de octubre de 2018 (Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, modificado por el Protocolo CETS núm. 223). Ratificado por España mediante Instrumento de 9 de junio de 2023 (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2023).

Asimismo, la Directiva (UE) 2016/680, relativa a la protección de datos en el ámbito penal y judicial<sup>8</sup>, establece en su art. 20 la obligación de garantizar la confidencialidad y seguridad del tratamiento «en todas las fases del procedimiento» (Rodríguez Roca, 2022). La doctrina (Hijmans, 2016; Kosta, 2013) ha subrayado que estas garantías no se limitan al tratamiento informático, sino que alcanzan también las dimensiones organizativas y materiales en que se gestionan los datos personales, lo que puede incluir la configuración física de juzgados, dependencias policiales y servicios auxiliares de justicia. Aunque su ámbito se circumscribe a las autoridades competentes en materia penal, constituye una referencia interpretativa valiosa para diseñar garantías análogas en otros espacios institucionales donde se traten datos sensibles.

El Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) ha reforzado esta visión holística en sus Directrices 4/2019<sup>9</sup> sobre el art. 25 RGPD, al subrayar que la protección de datos desde el diseño debe ser «contextual, transversal y proactiva», alcanzando tanto las infraestructuras digitales como las físicas donde se desarrollan los tratamientos. El CEPD insta a las autoridades nacionales a incorporar la privacidad en el diseño de los servicios públicos presenciales, reconociendo que la exposición acústica o visual de información personal puede vulnerar el principio de confidencialidad del art. 5.1.f RGPD.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en su art. 28.2, impone a las Administraciones públicas la obligación de adoptar medidas organizativas que garanticen la confidencialidad de los datos personales tratados. Aunque no detalla las medidas concretas, esta obligación se extiende a las condiciones materiales y ambientales del trato con la ciudadanía. La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha dictado resoluciones en las que advierte que prácticas como anunciar en voz alta nombres o verificar datos personales en mostradores abiertos vulneran el principio de confidencialidad del art. 5.1.f RGPD.

En conjunto, este entramado normativo europeo y nacional demuestra que, aunque aún no existe una directiva específica sobre la protección de la intimidad en espacios físicos de atención pública, sí existe una base jurídica suficiente para su desarrollo. La futura Directiva Europea de Protección Física de Datos Personales no sería una innovación exógena, sino la materialización coherente del espíritu del RGPD, de la Carta de Derechos Fundamentales y del Convenio 108+, completando así la transición de una privacidad concebida como principio digital a una privacidad plenamente humana e integral.

En coherencia con la orientación del legislador europeo hacia un ecosistema de gobernanza responsable de los datos –reflejada en el Reglamento (UE) 2022/868 (Data Governance Act)<sup>10</sup> y en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Artificial Intelligence Act)–, el principio de *privacy by design* debe proyectarse también sobre los entornos físicos de interacción administrativa, garantizando que la innovación tecnológica no se desarrolle a costa de la dignidad del ciudadano.

### **3. RESULTADOS: ANÁLISIS CRÍTICO DE RESOLUCIONES DE LA AEPD COMO ILUSTRACIÓN DE LA NEGLIGENCIA EN LA PROTECCIÓN FÍSICA DE LA INTIMIDAD**

A continuación, se sintetizan resoluciones y documentos de la AEPD que ilustran la proyección del RGPD sobre el espacio físico de atención al público –en especial, salas de espera, mostradores abiertos y sistemas de turno/llamada–, y que respaldan la necesidad de medidas organizativas y arquitectónicas para garantizar la confidencialidad (art. 5.1.f y 32 RGPD).

#### **3.1. Exposición acústica y visual: la intimidad negada en la interacción directa**

Los casos más reveladores son aquellos en los que la intimidad se ve comprometida por la simple arquitectura del espacio y el diseño de los procedimientos. La Resolución E-04967-2020, sobre un sistema de citas que enumeraba nombres en voz alta, es ejemplar. Aunque el caso se archivó tras la corrección técnica, la propia

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DOUE L 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 89-131).

<sup>9</sup> Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) (2020). *Directrices 4/2019 sobre el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/679: Protección de datos desde el diseño y por defecto*. Aprobadas el 13 de noviembre de 2019 y adoptadas definitivamente el 20 de octubre de 2020.

<sup>10</sup> Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza de los datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos o Data Governance Act) (DOUE L 152, de 3 de junio de 2022, pp. 1-44).

intervención de la AEPD deja claro que la identificación auditiva de personas en un espacio compartido constituye un tratamiento de datos que exige garantías de confidencialidad (art. 5.1.f RGPD). Este no es un problema menor o técnico: es la materialización de un diseño hostil a la privacidad, donde la eficiencia operativa (llamar a los pacientes) se prioriza sobre su derecho a no revelar su identidad ante desconocidos. De manera análoga, la Resolución PS/00317/2022, concerniente a la visualización pública de la temperatura corporal en una clínica, subraya que la confidencialidad tiene una dimensión física ineludible. La exposición visual de un dato de salud en una sala de espera vulnera el mismo principio de confidencialidad que protege una base de datos digital. Ambos casos ilustran una miopía organizativa que ignora que el tratamiento de datos personales comienza en el momento en que se verbaliza o se hace visible en un espacio físico, no cuando se registra en un sistema informático.

### **3.2. Confidencialidad sistémica: más allá del dato digital**

La Resolución PS-00250-2021, por su parte, aborda accesos indebidos a historias clínicas, un fallo tradicionalmente asociado a la seguridad digital. Sin embargo, su mención es relevante porque la AEPD amonestó al servicio de salud por deficiencias tanto técnicas como organizativas. Esto refuerza la tesis de que la confidencialidad es un principio integral: la falta de medidas organizativas adecuadas (que incluyen la formación del personal y los protocolos de acceso físico a las áreas de consulta) crea un entorno donde la violación de la intimidad es estructural, independientemente de la fortaleza de los *firewalls* digitales. La seguridad del dato comienza en el espacio donde se habla de él.

En síntesis, el examen conjunto de estas resoluciones no busca presentar un cuadro estandarizado, sino realizar un diagnóstico profundo: la AEPD, en el ejercicio de sus funciones, ya está identificando y sancionando vulneraciones de la intimidad que ocurren físicamente (por exposición acústica, visual o vigilancia corporal). La desconexión radica en que estas actuaciones son reactivas (surgen de reclamaciones) y no han generado aún un marco preventivo y obligatorio de «privacidad desde el diseño» aplicado a los espacios. Estos casos son, por tanto, la prueba empírica de la negligencia estructural y la base jurídica sobre la que debe construirse la reforma propuesta.

### **3.3. Confidencialidad y seguridad en entorno sanitario (PS-00250-2021, Servicio Extremeño de Salud)<sup>11</sup>**

- Hechos. Accesos indebidos a historia clínica; déficit de medidas técnicas y organizativas (González Suárez, 2025).
- Criterio AEPD. Apercibimiento por arts. 32 y 5.1.f RGPD; exige reforzar confidencialidad.
- Relevancia. Aun sin referirse a «mostradores», evidencia que la confidencialidad en sanidad es también espacial y organizativa: lo que se dice o se expone en el punto de atención está amparado por los mismos principios (Memoria AEPD 2021 y «Salud – principales reclamaciones»).

### **3.4. Visualización pública de datos (temperatura) en clínica (Resolución: PS/00317/2022 – Centro Médico Salus Baleares, S. L.)<sup>12</sup>**

- Hechos: el dispositivo de control de temperatura permitía que pacientes y personal en sala de espera viesen la temperatura tomada a otros pacientes.
- Criterio AEPD: vulneración de confidencialidad (art. 5.1.f RGPD) y seguridad (art. 32 RGPD); la exposición visual de información personal en espacio común es contraria al RGPD.
- Relevancia: ilustra que la confidencialidad tiene dimensión física (lo que se ve/oye en la sala) y no solo digital. Refuerza tus pilares sobre diseño de salas, paneles y flujos.

## **4. DISCUSIÓN**

La promulgación del RGPD ha representado un hito decisivo en la defensa de los derechos digitales de los ciudadanos europeos, al establecer un marco jurídico robusto y ambicioso para la era digital (De Hert y

<sup>11</sup> AEPD (2021). Resolución PS-00250-2021 (1 de julio de 2021).

<sup>12</sup> AEPD (2022). Resolución PS-00317-2022. <https://www.aepd.es/documento/ps-00317-2022.pdf>

Papakonstantinou, 2016; González Fuster, 2014). El *Plan Estratégico 2025-2030 de la AEPD, Innovación responsable y defensa de la dignidad en la era digital*<sup>13</sup>, constituye una manifestación clara de este compromiso, al orientarse hacia la supervisión de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la promoción de una cultura de cumplimiento y la consolidación de una agencia inteligente y proactiva.

Sin embargo, persiste una peligrosa desconexión entre este sofisticado marco normativo y tecnológico y la realidad tangible que experimentan millones de ciudadanos en sus interacciones cotidianas con las Administraciones públicas (Pedraza Córdoba, 2023). Mientras la AEPD diseña sistemas de inteligencia artificial para la supervisión automatizada y promueve debates sobre neuroderechos o *blockchain*, en la planta física de un hospital, en la sala de espera de una oficina de empleo o en la ventanilla de Hacienda se produce un progresivo debilitamiento del derecho fundamental a la protección de datos y a la intimidad, invisible para la propia arquitectura legal creada para salvaguardarlo (Arenas Ramiro, 2023).

Este olvido estructural no constituye una mera anécdota ni una disfunción menor, sino el síntoma de una miopía institucional profunda, que antepone la eficiencia administrativa, la reducción de costes a corto plazo y la gestión de flujos masivos de personas a la dignidad individual. La ciudadanía se ve forzada a renunciar a su intimidad como peaje obligatorio para acceder a servicios públicos esenciales: la salud, las prestaciones por desempleo o la justicia (Nissenbaum, 2009; Solove, 2006).

La espera colectiva en urgencias hospitalarias, donde pacientes con patologías diversas y potencialmente estigmatizantes deben compartir un espacio angosto, supone una violación de la intimidad más básica. El requisito de relatar problemas personales, financieros o familiares de extrema sensibilidad en salas abiertas del SEPE, rodeado de desconocidos, convierte una situación ya vulnerable en una experiencia humillante. Y la práctica –todavía habitual en muchas oficinas de la Agencia Tributaria– de solicitar o confirmar en voz alta datos personales, financieros o familiares ante otras personas expone la vida privada del individuo al escrutinio involuntario de quienes esperan su turno.

La imposibilidad estructural de ser atendido en un espacio confidencial, a pesar de que la ley ampara ese derecho, demuestra que la protección de datos se concibe con frecuencia como un principio abstracto aplicable solo al entorno digital, y no como un derecho fundamental de aplicación transversal que debe impregnar todas las capas de la relación entre el Estado y el ciudadano (Flores Cabrera, 2023).

Resulta paradigmático –y casi irónico– que sea el sector bancario privado, sujeto al mismo RGPD y a la supervisión de la AEPD, el que, guiado por la lógica comercial de la confianza y la experiencia del cliente, haya dado los primeros pasos tangibles para mitigar este problema. La instalación de mamparas que separan los espacios de atención, aunque insuficientes desde un punto de vista acústico, representa un reconocimiento tácito de la necesidad de un mínimo de intimidad para tratar asuntos sensibles.

Esta evolución, impulsada por el mercado, pone de relieve una paradoja preocupante: las instituciones privadas, movidas por la búsqueda de rentabilidad y reputación, han comenzado a comprender la privacidad como un valor añadido, mientras que las instituciones públicas, garantes últimas del interés general y de los derechos fundamentales, permanecen rezagadas en la materialización física de esos mismos derechos (Bellanova y González Fuster, 2013).

Con todo, sería incompleto ignorar los progresos realizados en la mejora del trato al ciudadano, entendido también como usuario del servicio público. En numerosos ámbitos se han implantado sistemas de identificación en salas de espera que evitan la mención expresa del nombre completo, recurriendo a iniciales o a códigos numéricos. Del mismo modo, en el entorno hospitalario –especialmente en los servicios de urgencias– se han reforzado de manera significativa los controles de acceso y la gestión de acompañantes, tratándose estos espacios como áreas de acceso restringido. La comunicación de información clínica, además, queda supeditada a la debida acreditación de la identidad y del vínculo con el paciente, lo que evidencia una mayor sensibilidad institucional hacia la protección de la intimidad personal.

#### 4.1. Causas estructurales de la negligencia administrativa

La negligencia de las Administraciones públicas en materia de intimidad no es casual, sino que responde a una combinación de factores estructurales y culturales que se retroalimentan.

En primer lugar, persiste una cultura administrativa heredada del siglo xx –y, en parte, del xix– en la que el ciudadano era concebido como un sujeto pasivo, un número de expediente y no un titular activo de

<sup>13</sup> AEPD (2024). Plan Estratégico 2025-2030: Innovación responsable y defensa de la dignidad en la era digital.

derechos (Altman, 1977). La lógica burocrática tradicional priorizaba –y en muchos casos aún prioriza– la uniformidad, el control y la tramitación masiva de expedientes por encima de la personalización y el respeto a la individualidad. La intimidad se sacrificaba así en el altar de la eficiencia procedural, un intercambio que el marco constitucional y el RGPD ya no permiten, pero cuya inercia institucional sigue siendo poderosa (Kosta, 2013).

En segundo lugar, se evidencia un problema crónico de infraestructura y financiación. Buena parte del parque edificatorio público fue diseñado en una época en la que la privacidad ciudadana no constituía un criterio arquitectónico ni organizativo. Reformar esos espacios supone un coste elevado que compite con otras prioridades presupuestarias –como la contratación de personal o la modernización digital–, lo que perpetúa la brecha entre la infraestructura física y la ambición digital que promueve la AEPD en su Plan Estratégico.

En tercer lugar, se aprecia una aplicación fragmentaria del principio de «protección desde el diseño y por defecto» (*privacy by design and by default*), uno de los pilares del RGPD y reiteradamente invocado por la AEPD (Cavoukian, 2009). Dicho principio se aplica casi exclusivamente al desarrollo de *software*, plataformas digitales y procesos técnicos, pero rara vez se extiende al diseño espacial u organizativo. ¿De qué sirve una base de datos perfectamente cifrada si el dato más sensible se pronuncia en voz alta en una sala pública? El resultado es un entorno administrativo que continúa siendo, en gran medida, «hostil a la privacidad» por defecto.

Finalmente, existe una ausencia notoria de directrices y normas vinculantes, tanto a nivel europeo como nacional, que trasladen los principios generales del RGPD al diseño físico de los espacios públicos y a los procedimientos de atención presencial. El RGPD establece el qué –la obligación de proteger los datos personales–, pero no el cómo debe materializarse esa protección en la interacción directa con el ciudadano. Esta falta de concreción facilita interpretaciones laxas e implementaciones deficientes, y deja a las Administraciones sin un mandato operativo claro ni mecanismos específicos de supervisión por parte de las autoridades de control.

#### **4.2. Consecuencias prácticas sobre la intimidad ciudadana**

Las deficiencias estructurales en materia de intimidad no solo tienen un impacto operativo en la atención al público, sino que transforman la relación entre la Administración y la ciudadanía. Su efecto más profundo es la pérdida de la expectativa legítima de confidencialidad, entendida no como un privilegio, sino como un presupuesto del ejercicio de los derechos fundamentales.

En primer lugar, la falta de mecanismos institucionales que garanticen la privacidad física genera una asimetría relacional entre la Administración –que controla el espacio, los tiempos y las condiciones de atención– y el ciudadano, que se ve compelido a exponer datos personales en entornos donde la intimidad se vuelve imposible. Esa exposición forzada vulnera el principio de autodeterminación informativa y reduce la protección de datos a una formalidad documental, desvinculada de la experiencia real del administrado.

En segundo lugar, la reiteración de estas prácticas produce un efecto de habituación: el ciudadano interioriza que la revelación pública de su vida personal es el precio inevitable para acceder a un servicio público. Este fenómeno, que puede describirse como una «normalización institucional del condicionamiento de la intimidad», o de una «intimidad condicionada a eficiencia», podría erosionar el contenido esencial del art. 18 CE y contradice el mandato del art. 103 CE, que exige que la Administración actúe al servicio objetivo del interés general y con pleno respeto a la dignidad de la persona.

En tercer lugar, la falta de espacios y protocolos confidenciales genera desconfianza y retraimiento. Cuando el ciudadano percibe que su entorno de atención no es seguro, tiende a omitir información o a posponer trámites, lo que dificulta la eficacia administrativa y la protección de otros derechos sustantivos (como la salud, la asistencia social o la justicia). La privacidad, por tanto, no es un lujo ni un complemento estético del servicio público, sino una condición de posibilidad de la Administración garantista.

Finalmente, la consecuencia más grave es simbólica: la deslegitimación del propio discurso institucional sobre la protección de datos. Mientras las Administraciones invierten recursos en digitalizar garantías normativas, la persistencia de espacios físicos hostiles a la intimidad vacía de coherencia su compromiso ético y jurídico. El resultado es una brecha entre el lenguaje de la protección y la práctica del desamparo, que debilita la confianza democrática y desvirtúa la idea misma de «innovación responsable» proclamada por la AEPD.

#### **4.3. Propuesta de reforma y alineación con el Plan Estratégico de la AEPD**

El Plan Estratégico de la AEPD 2025-2030, con su énfasis en la proactividad, la prevención, la defensa de los colectivos vulnerables y la promoción de una cultura de cumplimiento, ofrece el marco perfecto para abordar esta desconexión. No se trata de crear una normativa paralela, sino de interpretar y aplicar el espíritu y la letra del RGPD y de la Ley Orgánica de Protección de Datos en el ámbito físico con el mismo rigor que se aplica en el digital. La «visión» del Plan de consolidar a la AEPD como una autoridad líder que «orienta y encauza adecuadamente los desarrollos tecnológicos» debe extenderse también a orientar y encauzar el desarrollo de los espacios públicos de atención.

Para ello, es imperativo desarrollar un conjunto de medidas concretas, prácticas y auditables que puedan ser adoptadas primero como estándar nacional en España y, posteriormente, dada la naturaleza transversal del problema, propulsadas como una directiva comunitaria de la Unión Europea. Esta directiva debería tener como objetivo armonizar la protección de la intimidad en la atención presencial en todos los Estados miembros, estableciendo unos mínimos comunes que garanticen que el derecho fundamental a la protección de datos es efectivo en todas las dimensiones de la vida ciudadana. La AEPD, en línea con su principio rector de «Internacionalización e influencia» y su Eje 5 de «Liderazgo e influencia estratégica internacional», debería ser la impulsora de esta iniciativa a nivel del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD).

Las medidas obligatorias deberían articularse alrededor de varios pilares fundamentales.

##### **4.3.1. Primer pilar: evaluación obligatoria de impacto en la intimidad y protección de datos en el diseño de espacios y procedimientos presenciales**

El primero de los pilares sería la Evaluación Obligatoria de Impacto en la Intimidad y Protección de Datos en el Diseño de Espacios y Procedimientos Presenciales. Así como se exige una Evaluación de Impacto para tratamientos de datos de alto riesgo (Clarke, 2009), toda reforma, construcción nueva o rediseño de un procedimiento de atención al público que implique la recogida o gestión de datos personales debería incluir una evaluación específica que analice los riesgos para la intimidad en el espacio físico.

Esta evaluación examinaría los flujos de personas, los puntos de fricción donde se intercambia información sensible, la acústica de las salas, la disposición de los mostradores y la existencia de alternativas confidenciales.

El Plan de la AEPD, en su Eje 1 sobre «Una agencia inteligente», promueve el «análisis proactivo sobre sectores» y la «detección temprana de riesgos»; esta medida sería la materialización práctica de ese principio en el entorno físico (Burdon y McKillop, 2013).

##### **4.3.2. Segundo pilar: implementación de garantías arquitectónicas y de diseño mínimas**

Toda área de atención al público en la que se traten datos de categoría especial –como los relativos a salud, ideología, orientación sexual, creencias religiosas o información financiera, laboral o personal de alto impacto– deberá contar, por defecto, con espacios que garanticen la confidencialidad efectiva de la comunicación entre el ciudadano y el personal que le atiende.

Ello implica la existencia obligatoria de cabinas o despachos insonorizados o, al menos, acústicamente aislados, destinados a entrevistas personales. Las salas de espera deberán diseñarse de modo que eviten la proximidad forzada y la escucha involuntaria, mediante una distribución inteligente del mobiliario, paneles divisorios y señalética que oriente al usuario hacia zonas de privacidad.

De forma complementaria, los sistemas de aviso y turno deberán incorporar un dispositivo de solicitud de atención en condiciones reforzadas de confidencialidad (que podríamos llamar coloquialmente un «botón de atención confidencial») o una suerte de mecanismo equivalente que permita al ciudadano solicitar un trato más íntimo o reservado sin necesidad de justificarlo. Las pantallas informativas sustituirán la identificación nominal por sistemas de numeración o códigos, evitando así la exposición innecesaria de datos personales.

Los mostradores de atención general deberán diseñarse con criterios de privacidad acústica y visual, utilizando mamparas de cristal con sonido direccional, micrófonos y auriculares que impidan la audición por terceros.

La inversión en esta infraestructura no debe considerarse un gasto, sino una exigencia derivada directamente del art. 18 de la Constitución española, del art. 32 del RGPD y de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD). Su función es equiparable,

en términos de obligatoriedad y tutela de derechos fundamentales, a las medidas de accesibilidad física para personas con discapacidad o movilidad reducida.

#### **4.3.3. Tercer pilar: formación obligatoria y especializada del personal de atención al público**

El tercer pilar constituye, con frecuencia, el más decisivo y a la vez el más desatendido: la formación obligatoria, continua y especializada del personal de atención directa al ciudadano. Los funcionarios y trabajadores contratados que desempeñan sus funciones en ventanilla, mostrador o atención telefónica representan la primera línea de defensa del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales.

Esta formación no puede limitarse a una exposición genérica de la normativa vigente, sino que debe incluir protocolos prácticos y verificables de actuación:

- Cuándo y cómo derivar al ciudadano a un espacio de atención privada.
- Cómo modular la voz y mantener la distancia prudencial en conversaciones sensibles.
- Cómo sustituir la solicitud oral de datos por el uso de formularios escritos, pantallas táctiles o sistemas digitales seguros.
- Cómo empoderar al ciudadano para que ejerza su derecho a la confidencialidad sin temor a represalias o demoras.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en cumplimiento de su Eje 3 («Promover y acompañar el cumplimiento normativo») y Eje 6 («Una Administración eficaz») del Plan Estratégico de la AEPD 2023-2026, debe incorporar de forma expresa programas de formación y concienciación masiva dirigidos al personal de atención al público, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y los órganos competentes de las comunidades autónomas.

Esta capacitación ha de considerarse una obligación institucional derivada del principio de responsabilidad proactiva del art. 5.2 del Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y del art. 28 de la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD), que impone a las Administraciones públicas el deber de garantizar no solo la licitud del tratamiento de datos, sino también la formación adecuada del personal autorizado para dicho tratamiento.

En consecuencia, la formación en privacidad y trato confidencial debe integrarse en los planes de carrera y evaluación de desempeño de todo el personal de atención al público, y su incumplimiento ha de ser considerado un déficit organizativo susceptible de responsabilidad disciplinaria o administrativa, en la medida en que afecta directamente al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 18.1 y 18.4 de la Constitución española<sup>14</sup>.

#### **4.3.4. Cuarto pilar: establecimiento de canales alternativos preferentes y accesibles para minimizar la exposición física**

Este pilar se centra en la creación de canales de comunicación y tramitación que, por su propia arquitectura, prevengan o reduzcan la necesidad de exponer datos personales en espacios físicos compartidos. Se trata de aplicar el principio de «privacidad por diseño y por defecto» (art. 25 RGPD) para ofrecer al ciudadano vías que, de origen, protejan su intimidad. La promoción activa de la cita previa telemática y la tramitación electrónica segura no tiene como único objetivo la eficiencia digital, sino fundamentalmente evitar las aglomeraciones y las esperas en salas comunes donde la confidencialidad se vuelve imposible. Del mismo modo, una atención telefónica bien diseñada, con protocolos robustos de verificación de identidad, puede resolver muchas gestiones sin obligar al ciudadano a desplazarse y revelar información sensible en un mostrador público. Estos canales son, por tanto, herramientas de protección física de la intimidad, al reducir drásticamente los momentos de fricción y exposición personal en el entorno físico administrativo. Su implementación debe ser preferente, complementada siempre con una atención presencial que, cuando sea inevitable, cumpla con los estándares de confidencialidad arquitectónica y procedimental detallados en los demás pilares. Esta aproximación conecta con el objetivo de la AEPD de «facilitar el cumplimiento normativo» y subraya que la protección de datos es un derecho transversal, cuya efectividad depende de un ecosistema de opciones donde la interacción física sea la más segura y digna posible, no la única disponible.

<sup>14</sup> Constitución española, arts. 18.1 y 18.4 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). El primero reconoce el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; el segundo garantiza la limitación del uso de la informática para asegurar el respeto de dichos derechos y de la libertad personal.

#### **4.3.5. Quinto pilar: protocolos claros para situaciones de vulnerabilidad acentuada**

El quinto pilar implicaría la creación de protocolos claros para situaciones de vulnerabilidad acentuada. Las Administraciones deben disponer de procedimientos específicos y activables de forma inmediata para garantizar una atención confidencial, empática y prioritaria a las personas que, por su situación, son especialmente vulnerables a una violación de su intimidad o dignidad.

Entre estos colectivos se incluyen, a título ejemplificativo, las víctimas de violencia de género, los pacientes oncológicos o con enfermedades infecciosas estigmatizadas, las personas inmersas en procesos de despido colectivo, ERTE o desempleo de larga duración, así como los migrantes en situación administrativa irregular o las personas con discapacidad psicosocial o cognitiva.

Estos protocolos deben contemplar circuitos rápidos de atención reservada, la designación de personal especialmente formado y la posibilidad de activar espacios de atención privada de manera inmediata, sin necesidad de que la persona justifique su solicitud de confidencialidad.

El principio rector de la AEPD de «Defensa del interés general», junto con su enfoque transversal en la protección de colectivos vulnerables, debe tener una traducción operativa concreta en la organización física y funcional de las oficinas públicas, de modo que la protección de datos y la intimidad no dependan del azar, la buena voluntad o la discrecionalidad del empleado, sino de estructuras y procedimientos predefinidos (AEPD, Plan Estratégico 2023-2026).

#### **4.3.6. Sexto pilar: sistema específico de supervisión, quejas y sanciones**

Por último, deviene esencial la existencia de un sistema específico de supervisión, quejas y sanciones, que garantice la efectividad real de las medidas anteriores. Las autoridades de protección de datos, tanto a nivel nacional como autonómico, deben incorporar en sus planes de inspección y supervisión la evaluación del cumplimiento de las garantías arquitectónicas, procedimentales y formativas adoptadas por las Administraciones públicas en materia de intimidad y confidencialidad presencial.

Debe existir un canal accesible, visible y sencillo para que los ciudadanos reporten vulneraciones de su intimidad en entornos de atención al público, con mecanismos ágiles de tramitación y respuesta.

Estas quejas deben ser investigadas y, en su caso, sancionadas conforme al marco previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD).

El régimen sancionador del RGPD, aplicable también a las Administraciones públicas en casos de incumplimientos graves o sistemáticos, debe extenderse expresamente a las violaciones del deber de confidencialidad presencial, del mismo modo que se aplica ya en ámbitos como la seguridad de la información o la conservación indebida de datos.

El Eje 1 del Plan Estratégico de la AEPD 2023-2026, que promueve una «supervisión más inteligente» y la realización de «auditorías preventivas», debe incorporar este nuevo vector de análisis, orientado a verificar el grado de cumplimiento de las garantías estructurales de intimidad en oficinas y dependencias públicas, asegurando así una protección integral y verificable de la privacidad en el trato directo con la ciudadanía.

La implementación de estas medidas, primero en España y luego como directiva europea, requeriría un esfuerzo coordinado y una fuerte inversión inicial. Sin embargo, el coste de no actuar es infinitamente mayor: es el coste de la desconfianza ciudadana en las instituciones, de la humillación sistemática de los más vulnerables y de la devaluación práctica de un derecho fundamental que queda reducido a un principio teórico. El Plan Estratégico 2025-2030 de la AEPD tiene la ambición de mirar hacia el futuro de la tecnología. Pero el primer paso para construir un futuro digital digno es asegurar que el presente físico en el que vivimos ya respeta esa misma dignidad. La verdadera innovación responsable comienza por garantizar que nadie tenga que renunciar a su intimidad para ser curado, atendido o escuchado por su propia Administración. Convertir esta visión en una realidad tangible sería el legado más profundo y humano que este plan podría dejar no solo para España, sino para toda Europa.

## **CONCLUSIÓN**

En definitiva, la verdadera innovación responsable y la defensa de la dignidad en la era digital, pilares del plan de la AEPD, exigen con urgencia tender un puente definitivo entre el mundo digital y el físico. No

se puede construir un futuro tecnológico ético y digno sobre los cimientos hundidos de una Administración pública que ignora la privacidad en sus interacciones más básicas con la ciudadanía. La desconexión actual no es solo una incongruencia legal; es una falla profunda en la concepción del Estado de derecho, que debe garantizar los derechos fundamentales en toda circunstancia. La implementación rigurosa de las medidas propuestas –desde el rediseño de espacios hasta un cambio radical en la cultura administrativa– no representa un simple gasto de adaptación logística, sino la inversión obligatoria en dignidad, confianza y calidad democrática. Liderar esta transformación, primero en España y luego como estándar europeo, sería el legado más perdurable y humano de la actual legislación de protección de datos, demostrando que el principio de privacidad desde el diseño debe aplicarse también al diseño de nuestra vida en común, asegurando que nadie tenga que elegir nunca entre su derecho a la intimidad y su derecho a la salud, al trabajo o a la justicia.

## NORMATIVA CITADA

Agencia Española de Protección de Datos (2024). *Plan estratégico 2025-2030: Innovación responsable y defensa de la dignidad en la era digital*. <https://www.aepd.es/la-agencia/plan-estrategico>

Comité Europeo de Protección de Datos (2020). *Directrices 4/2019 sobre el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/679: Protección de datos desde el diseño y por defecto* (adoptadas el 20 de octubre de 2020). [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-42019-article-25-data-protection-design-and\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-42019-article-25-data-protection-design-and_en)

Consejo de Europa (2018). *Convenio 108+ para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, modificado por el Protocolo CETS* núm. 223 (Estrasburgo, 10 de octubre de 2018). Instrumento de ratificación publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 194, de 14 de agosto de 2023. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-18506>

Constitución española (1978). *Constitución Española. Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

España. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 294, de 6 de diciembre de 2018). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/con>

Parlamento Europeo y Consejo (2016). *Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE* (Reglamento General de Protección de Datos – RGPD). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, pp. 1-88. <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

Unión Europea (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea*, C 364, 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22). [http://data.europa.eu/eli/treaty/char\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj)

Unión Europea (2016). *Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.. Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, pp. 89-131. <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>

Unión Europea (2022). *Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos – Data Governance Act). Diario Oficial de la Unión Europea*, L 152, pp. 1-44. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>

## RESOLUCIONES DE LA AEPD

Agencia Española de Protección de Datos (2020). Resolución de archivo de actuaciones E/07181/2019 (11 de agosto de 2020). <https://www.aepd.es/documento/e-07181-2019.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (2021). Resolución de archivo de actuaciones E/04967/2020. <https://www.aepd.es/documento/e-04967-2020.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (2021). Resolución de terminación del procedimiento por pago voluntario PS/00120/2021. <https://protecciondata.es/wp-content/uploads/2023/04/ps-00120-2021.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (2021). Resolución de procedimientos sancionador PS/00250/2021 de 1 de julio de 2021. <https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-aepd-ps-00250-2021-01-07-2021-2394876>

Agencia Española de Protección de Datos (2022). Resolución de procedimiento sancionador PS/00317/2022. <https://www.aepd.es/documento/ps-00317-2022.pdf?LinkSource=PassleApp>

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (24 de noviembre de 2011). Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) y Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD), asuntos acumulados C-468/10 y C-469/10. ECLI:EU:C:2011:777.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (19 de octubre de 2016). Patrick Breyer / Bundesrepublik Deutschland, asunto C-582/14. ECLI:EU:C:2016:779.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, I. (1977). Privacy regulation: Culturally universal or culturally specific? *Journal of Social Issues*, 33(3), 66-84. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1977.tb01883.x>
- Antón, A. I., Earp, J. B. y Young, J. D. (2010). How internet users' privacy concerns have evolved since 2002. *IEEE Security & Privacy*, 8(1), 21-27. <https://doi.org/10.1109/MSP.2010.38>
- Arenas Ramiro, M. (2023). Las obligaciones de transparencia de las autoridades de protección de datos: un requisito indispensable para su independencia. *Revista Española de la Transparencia*, (17 extra), 227-270. <https://doi.org/10.51915/ret.312>
- Bellanova, R. y González Fuster, G. (2013). Politics of disappearance: Scanners and (unobserved) bodies as mediators of security practices. *International Political Sociology*, 7(2), 188-209. <https://doi.org/10.1111/ips.12017>
- Burdon, M. y McKillop, A. (2013). *The Google Street View Wi-Fi scandal and its repercussions for privacy regulation* [Research Paper n.º 14-07]. University of Queensland TC Beirne School of Law. <https://ssrn.com/abstract=2471316>
- Carazo Liébana, M. J. (2023). *El derecho fundamental a la protección de datos personales y la responsabilidad proactiva*. Aranzadi.
- Cavoukian, A. (2009). *Privacy by design: The 7 foundational principles*. Information and Privacy Commissioner of Ontario, 5(2009).
- Clarke, R. (2009). Privacy impact assessment: Its origins and development. *Computer Law and Security Review*, 25(2), 123-135. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2009.02.002>
- De Hert, P. y Papakonstantinou, V. (2016). The new General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? *Computer Law & Security Review*, 32(2), 179-194. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.02.006>
- Edwards, L. y Veale, M. (2017). Slave to the algorithm? Why a «right to an explanation» is probably not the remedy you are looking for. *Duke Law & Technology Review*, (16), 18-84. <https://scholarship.law.duke.edu/dltr/vol16/iss1/2>
- Flores Cabrera, F. (2023). *La protección de datos personales como límite al acceso a la información pública: las condiciones de un equilibrio necesario* [trabajo de fin de máster]. Universitat de Barcelona. <https://hdl.handle.net/2445/202529>
- González Fuster, G. (2014). *The emergence of personal data protection as a fundamental right of the EU*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-05023-2>
- González Suárez, G. M. (2025). *Régimen jurídico de la protección de datos relacionados con la salud* [tesis doctoral]. Universidad de Oviedo. <https://hdl.handle.net/10651/81113>
- Hijmans, H. (2016). The mandate of the EU under Article 16 TFEU and the perspectives of legitimacy and effectiveness. En *The European Union as guardian of internet privacy: The story of Art. 16 TFEU* (pp. 125-183). Springer Cham.
- Kosta, E. (2013). *Consent in European data protection law* [Nijhoff Studies in EU Law, 3]. Brill y Nijhoff.
- Lynskey, O. (2015). *The foundations of EU data protection law*. Oxford University Press.
- Lyon, D. (2018). *The culture of surveillance: Watching as a way of life*. Polity Press.
- Nissenbaum, H. (2009). *Privacy in context: Technology, policy, and the integrity of social life*. Stanford University Press.
- Pedraza Córdoba, J. (2023). *Responsabilidad proactiva en la gestión de datos personales por administraciones públicas*. Tirant lo Blanch.
- Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparència i dret d'accés a la informació pública. Algunes reflexions al voltant del dret d'accés a la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern. *Revista Catalana de Dret Públic*, (49), 1-19. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.29>

- Puerta Domínguez, E. M. (2023). El marco jurídico de la Unión Europea sobre protección de datos y garantías ciudadanas ante la Administración pública electrónica. *Ius et Scientia*, 9(1), 23-45. <https://doi.org/10.12795/IESTSCIENTIA.2023.i01.03>
- Reding, V. (2011). The upcoming data protection reform for the European Union. *International Data Privacy Law*, 1(1), 3-5. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipq007>
- Ridaura Martínez, M. J. (2021). Los derechos fundamentales como límites en el marco de la investigación privada. *Teoría y realidad constitucional*, (47), 129-159. <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30710>
- Rodríguez Roca, A. (2022). *La protección de datos personales en los juzgados y tribunales. Un enfoque desde la perspectiva laboral*. La Ley.
- Solove, D. J. (2006). A taxonomy of privacy. *University of Pennsylvania Law Review*, 154(3), 477-564. <https://doi.org/10.2307/40041279>
- Zuboff, S. (2015). Big other: Surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. *Journal of Information Technology*, 30(1), 75-89. <https://doi.org/10.1057/jit.2015.5>

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
 Recibido: 18-06-2025  
 Modificado: 03-10-2025  
 Aceptado: 17-10-2025  
 Publicación anticipada: 10-12-2025  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11554>  
 Páginas: 92-105



Referencia: Brufao Curiel, P., Bravo Díaz, C. y Torres Ventosa, J. J. (2025). Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura. *Documentación Administrativa*, 15, 92-105. <https://doi.org/10.24965/da.11554>

## Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura

### *Proposals for the reform of public civil service in Extremadura*

Brufao Curiel, Pedro  
 Universidad de Extremadura (España – Spain)  
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0407-4053>  
 pbrufao@unex.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura. Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad Carlos III de Madrid y Master of Laws por la Tulane University de Nueva Orleans (EE. UU.), becado por la Fulbright Commission. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Extremadura. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

Bravo Díaz, Carmen  
 Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (España – Spain)  
 c.bravo@poderjudicial.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Licenciada en Derecho y Periodismo por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente en diversos cursos del INAP y en el Máster de Derecho Local de la Universidad de Extremadura. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

Torres Ventosa, Juan José  
 Abogado del Estado en excedencia (España – Spain)  
 jjtorres@gona.rocajunyentgrupo.com

#### NOTA BIOGRÁFICA

Abogado del Estado en excedencia. Abogado del Estado-Jefe en la Comunidad Autónoma de Extremadura durante quince años, cometido que compaginó con el de ponente del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Incorporado a Roca Junyent Grupo-Gaona como socio del área de Derecho Administrativo, su principal ámbito de actuación profesional se refiere a la contratación y al empleo públicos. Colaborador docente del Instituto de Estudios Fiscales. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

#### RESUMEN

**Objetivos:** este trabajo expone los resultados de un estudio destinado a proponer alternativas a la reforma del régimen jurídico del empleo público en la comunidad autónoma de Extremadura, que adolece de ciertos problemas derivados de la rigidez en cuanto a la selección y desarrollo profesional y de

la próxima jubilación de un elevado porcentaje de sus cuadros a corto plazo. **Metodología:** partiendo del régimen vigente en la actualidad, el estudio se ha centrado en el análisis de diversos ejes específicos que suponen los mayores problemas que se plantean a la hora de ofrecer alternativas viables. **Resultados:** se han obtenido las principales alternativas a los problemas que acucian al régimen del empleo público regional y a la organización administrativa que lo gestiona. **Conclusiones:** las competencias atribuidas a la Junta de Extremadura le permiten, atendiendo los principios constitucionales de mérito y capacidad, afrontar la rigidez estructural de las plantillas, tanto en el ingreso como en el desarrollo de la carrera profesional. En concreto, se trata de evitarlas en la provisión de puestos de trabajo, el régimen de ingreso, la movilidad y la transferencia de conocimiento de las cohortes de empleados públicos próximos a la jubilación, facilitando el relevo generacional. Igualmente, se prevé fortalecer el papel de la Escuela de Administración Pública de Extremadura y la oportunidad de crear un tribunal administrativo especializado en empleo público.

## PALABRAS CLAVE

Empleo público; función pública; Junta de Extremadura; relevo generacional; recursos humanos.

---

## ABSTRACT

**Objectives:** This paper presents the results of a study aimed at proposing alternatives to the reform of the legal system of public employment in Extremadura, which suffers from certain problems derived from rigidity in terms of selection and professional development, and the imminent retirement of a high percentage of its staff in the near future. **Methodology:** Based on the current system, the study focuses on the analysis of various specific areas that pose the greatest challenges when it comes to offering viable alternatives. **Results:** The proposal of the main alternatives to the problems plaguing the regional public employment system and the administrative organization that manages it. **Conclusions:** The powers attributed to the Regional Government of Extremadura allow, in accordance with the constitutional principles of merit and capacity, to address the structural rigidity of its workforce, both in terms of entry and career development. Specifically, the goal is to prevent these inconsistencies in job placement, the entry system, mobility, and knowledge transfer among public employees approaching retirement, facilitating generational change. Likewise, the role of the Extremadura School of Public Administration requires to be strengthened, as the opportunity to create an administrative court solely dedicated to public employment.

## KEYWORDS

Public employment; public civil service; Regional Government of Extremadura; generational change; human resources.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CUESTIONES PREVIAS. 2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO PERMITIDO POR EL EBEP. 3. EJES DE ATENCIÓN PREFERENTE PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA. 3.1. EJE 1. CLASIFICACIÓN Y ORDENACIÓN PROFESIONAL. 3.2. EJE 2. OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO Y SELECCIÓN. 3.3. EJE 3. PROMOCIÓN PROFESIONAL: PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. 3.4. EJE 4. PROMOCIÓN PROFESIONAL: CARRERA PROFESIONAL HORIZONTAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. 3.5. EJE 5. JUBILACIÓN Y TRANSFERENCIA DE LOS CONOCIMIENTOS. 4. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA. 5. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

La situación del empleo público afronta diversos problemas que deben abordarse sin demora. La erosión del principio constitucional de mérito y capacidad, el progresivo establecimiento de cortapisas que perjudican la movilidad y el acceso de candidatos a lo largo y ancho del territorio nacional, el abuso de la temporalidad, la rigidez de la provisión de puestos de trabajo en una región con graves problemas de dispersión geográfica y despoblación, los costes que esta situación conlleva, la revolución tecnológica que afecta sin duda a la gestión administrativa y el hecho de que un elevado porcentaje de los actuales

cuadros se jubile en pocos años ofrecen un panorama poco halagüeño que exige una respuesta decidida de los poderes públicos. Con una base previa en el análisis estadístico de los principales números que reflejan la situación actual y las previsiones a corto plazo del empleo público regional, se ponen de manifiesto tales problemas y las alternativas organizadas en torno a varios ejes principales, que se describirán en este trabajo.

Como es conocido, la amplitud del régimen básico del empleo público y las competencias autonómicas permiten una gran variedad de soluciones en manos de la oportuna discrecionalidad administrativa, cuyas líneas principales ofrecemos en las siguientes páginas y que bien pueden servir como guía a otras comunidades autónomas que se encuentren en situaciones similares.

## 1. CUESTIONES PREVIAS

Es conocido que, de modo general, la Administración pública, en cuanto a la provisión de puestos de trabajo, se encuentra ligada especialmente a las restricciones vinculadas a las personas concretas que en un determinado momento puedan cubrir unas determinadas plazas. Frente a esta situación, se ha de apuntar que, de acuerdo con el mandato constitucional de servir con objetividad el interés general, se ha de tender más a cubrir funciones que plazas en puestos concretos, realidad que laстра la movilidad y la agilidad necesarias para una mejor prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, somos de la opinión de que, respetando la preferencia constitucional por el régimen funcional, no toda labor en manos de la Administración ha de realizarse directamente en el seno de las plantillas administrativas, ya que cabe plantearse la externalización de servicios para los que se exijan títulos académicos muy poco exigentes, pero cuya provisión es objeto de sistemas de selección masivos, lentos, poco adecuados y que adolecen de la exigencia de temarios que poco se relacionan con las funciones a realizar. El hecho es que son innumerables los servicios externalizados y que existen muy variadas actividades que se desarrollan a través de un amplísimo sector empresarial de titularidad pública o con importante accionariado público, con el límite, por supuesto, del ejercicio de funciones de autoridad, que quedan ajenas a este supuesto. El que se licite un determinado servicio no debe implicar tampoco una merma en la calidad de la prestación de los servicios públicos, a pesar de los problemas que se plantean.

En este mismo orden, apuntamos que quizás sería conveniente reservar a los funcionarios de carrera la labor ligada al ejercicio de las potestades públicas y en concreto a la autoridad pública –art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)–, fomentando el régimen laboral en el resto, donde los ejemplos no faltan: la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Banco de España, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). También puede estudiarse la conveniencia de obtener los funcionarios de carrera del personal laboral, mediante las pruebas oportunas, limitando el recurso a los interinos y reduciendo así su proporción (las conocidas en la jerga como «oposiciones con mochila» y las restringidas). Para ello sería conveniente reincorporar el antiguo «contrato administrativo de personal» de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, que fue sustituido por la figura del interino, de cuyo abuso deriva el lastre que supone para la Administración, dado que el EBEP no recoge esta figura, pero tampoco la prohíbe.

Por otra parte, dado que el empleado público se incorpora a determinados órganos y entidades, sería conveniente acentuar la distinción entre labores puramente administrativas y de gestión (generalistas) y las facultativas (especializadas). Los planes de empleo, muy pocos eficaces en la práctica, y otras medidas de racionalización de los recursos humanos de la Administración habrían de incorporar las medidas que le libren de las rigideces que caracterizan al empleo público.

## 2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO PERMITIDO POR EL EBEP

El diseño de la normativa de función pública se cimienta en una legislación básica (el EBEP), que delimita el ámbito de las leyes de función pública que aprueben las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (art. 149.1.18 de la CE y art. 6 del EBEP). Por lo que respecta al empleo público basado en relaciones laborales, estas se rigen por la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado y por las normas convencionales aplicables (art. 149.1.7 de la CE y art. 7 del EBEP).

El juicio que merece este diseño depende en buena medida de las concepciones de quien lo formule acerca de la organización territorial del Estado, lo que explica que las respuestas sean enormemente variadas y vayan desde quienes se quejan de la asfixia del legislador autonómico por el EBEP hasta quienes sostienen que el EBEP es «básico» porque no puede decir menos.

Sea como fuere, y al margen de la idea que se tenga sobre el particular, lo cierto es que el EBEP contiene ciertas remisiones a las leyes de función pública de desarrollo, para que sean estas las que regulen aspectos tan variados como:

- La ampliación hasta doce meses sobre tres años de los programas de carácter temporal cuya ejecución legitima el nombramiento de funcionarios interinos (art. 10.1.c del EBEP).
- El establecimiento de los criterios para determinar los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (art. 11.2 del EBEP), y el verbo «pueden» no es casual, porque el modelo de empleo público que resulta de la Constitución parte de la preferencia del régimen funcional (SSTC 99/1987 y 236/2015, entre otras).
- Los órganos de gobierno de las Administraciones públicas que pueden contar con personal eventual (art. 12.2 del EBEP).
- El régimen jurídico del personal directivo (art. 13 del EBEP), en el buen entendido sentido de que la habilitación no es a la ley de función pública, sino al órgano de gobierno, lo que no impide que sea el legislador autonómico quien lo haga.
- La carrera profesional, tomando o no para ello alguna o algunas de las modalidades contempladas en el EBEP: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical, promoción interna horizontal (arts. 16.3, 17 y 18 del EBEP).
- El modelo de evaluación del desempeño (art. 20 del EBEP), habilitación que no se hace a la ley de función pública respectiva, sino de un modo genérico a las «Administraciones públicas»; ello, no obstante, al poder afectar a la continuidad en el puesto de trabajo y, por ende, al derecho fundamental del art. 23.2 de la CE en su modalidad de permanencia en el ejercicio de funciones públicas (STC 81/2018), es necesario que, al menos en sus líneas generales, sea la ley autonómica la que lo regule.
- El modelo de retribuciones complementarias, con referencia o no a alguno o algunos de los factores previstos por el legislador básico (art. 24 del EBEP).
- El marco de ejercicio de los derechos colectivos de los empleados públicos (art. 31.7 del EBEP).
- La composición numérica de las mesas de negociación, en el bien entendido sentido de que la habilitación se hace a las «normas de desarrollo», y no necesariamente a las leyes de función pública (art. 35.4 del EBEP).
- El desarrollo del régimen de teletrabajo (art. 47 bis del EBEP).
- La posibilidad de solicitar la prolongación del servicio activo de los funcionarios más allá de los sesenta y cinco y hasta los setenta años (art. 67.3 del EBEP).
- El sistema de estructuración del empleo público (arts. 72 a 75 del EBEP).
- Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo diferentes al concurso y a la libre designación con convocatoria pública en los casos de movilidad por necesidades del servicio o funcionales a que se refiere el art. 81.2, permutes entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reintegro al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos (art. 78.3 del EBEP).
- El plazo mínimo de ocupación de puestos obtenidos por concurso antes de poder participar en otros (art. 79.2 del EBEP).
- El establecimiento de los criterios para determinar los puestos que por su especial confianza y responsabilidad pueden cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública (art. 80.2 del EBEP).
- La regulación de otras situaciones administrativas distintas a las contempladas en el EBEP por razón de las circunstancias concurrentes, que podrán ser, o no, las previstas en el propio EBEP (art. 85.2 del EBEP).
- La determinación de supuestos adicionales de declaración de la situación de servicios especiales (art. 87.4 del EBEP).
- El establecimiento de un período inferior al de cinco años de servicios efectivos para el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular y del período mínimo en ella (art. 89.2 del EBEP).

- La regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos, dentro del marco del EBEP (art. 93.1 del EBEP).
- El régimen aplicable a las faltas leves (art. 95.4 del EBEP).
- El procedimiento disciplinario, dentro de los principios que establece el EBEP, y teniendo en cuenta que, tampoco en este ámbito, hay una reserva de ley, pudiéndose regular por normas de rango inferior (art. 98.3 del EBEP).

Con carácter general, señalamos que el legislador autonómico, en la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (LFPEX) –fruto, por cierto, de una propuesta de ley, y no de un proyecto de ley– se ha ajustado estrictamente al marco del EBEP, apurando en algún caso sus posibilidades, como en el caso de la discapacidad sobrevenida o el deterioro progresivo del art. 87 bis –inédito en la ley estatal, aunque no contrario a ella, desde luego–, la «promoción interna cruzada» del art. 112 de la LFPEX –vista con claros recelos en el texto estatal (disposición transitoria 2.<sup>a</sup> del EBEP)– o la posibilidad de prestar apoyo a las entidades locales para la instrucción de expedientes disciplinarios del art. 156.4 de la LFPEX –cuya concreta utilización requiere de una extrema cautela para respetar la competencia de los órganos locales–, por citar solo tres ejemplos.

A continuación, pasamos a exponer las alternativas que ofrecemos acerca de los distintos ejes de interés que estimamos prioritarios acerca del empleo público en la región extremeña.

### **3. EJES DE ATENCIÓN PREFERENTE PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA**

En este apartado mostramos los aspectos especialmente relevantes que a nuestro juicio ha de tratar la reforma del empleo público en la región, que bien puede servir de pauta para otras Administraciones territoriales. Las propuestas parten de la clasificación y ordenación profesional y abarcan también la oferta del empleo público y sus criterios de selección, la promoción profesional desde el punto de vista de la provisión de puestos de trabajo, la carrera profesional y la evaluación del desempeño, para terminar, con vistas a la coloquialmente denominada «gran jubilación», al cese de la vida profesional y la recomendable transferencia de conocimientos a las nuevas incorporaciones.

#### **3.1. Eje 1. Clasificación y ordenación profesional**

La continua transformación del mercado de trabajo, del sistema educativo y la exigencia de una mayor agilidad en el ejercicio de las competencias precisan de la implantación de un régimen flexible. En Extremadura existen en la actualidad cinco grandes grupos y noventa especialidades, múltiple compartimentación que anquilosa la satisfacción de las necesidades que pueda tener la Administración autonómica. Frente a ello, tenemos que, de acuerdo con el art. 75 del EBEP, se pueden crear «cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo».

Dado que los cuerpos y escalas exigen una ley ordinaria para su creación, modificación y extinción (art. 75 del EBEP y art. 39 de la LFPEX), se precisaría una ley para, por ejemplo, reducir los cuerpos generales. En todo caso, por efecto del sistema universitario de los grados, conviene refundir los cuerpos de titulados superiores y medios en un solo, creando además especialidades propias para nuevos grados como Administración y Gestión Pública para «Administración general» o Criminología para ciertas funciones de control e intervención, por citar unos ejemplos, así como la creación de plazas para personas con los títulos de formación profesional para el Grupo B.

En esta misma línea, puede observarse que, de esos cinco grupos mencionados, tal vez resultaría recomendable reducirlo, al menos, a cuatro. A estos efectos, podría fusionarse el Cuerpo de Auxiliar y el Subalterno. En los mismos términos, sería importante estudiar si esas noventa especialidades se requieren realmente para que la Junta de Extremadura cumpla con sus funciones o si, por el contrario, podrían ser menos. Ello permitiría, como más adelante se expondrá, que los procesos selectivos sean menores.

Convendría igualmente evitar la división estanca entre cuerpos según el título académico de ingreso en la función pública y fomentar la carrera profesional, sin que el nivel exigido en el ingreso limite las

oportunidades de ocupar la mayor jerarquía funcional a los mejor preparados o a los que completen cursos de formación y obtengan la mayor experiencia, reduciendo la libre designación y fomentando la movilidad gracias a las áreas funcionales.

Se hace necesario también llevar a cabo un estudio pormenorizado de las titulaciones que son necesarias para el desarrollo de los diferentes puestos de trabajo, a efectos de que una misma titulación permita acceder a diferentes cuerpos, fomentando de esta manera la movilidad dentro de la propia Administración, así como la posibilidad de que, en el momento de acceder a la Junta de Extremadura, se dispongan de varias opciones gracias al título que se aporte. A estos efectos, se aprecia la existencia de cuerpos que requieren una mayor cualificación que otros, de manera que habrá que discernir qué titulaciones permiten el adecuado desarrollo del correspondiente puesto de trabajo.

Acerca de la integración de los funcionarios que actualmente están encuadrados en las especialidades vigentes, sería conveniente articular un sistema transitorio capaz de permitir que se aplicara solo a los candidatos con los nuevos títulos, dada la imposibilidad de establecer un sistema transitorio para los egresados bajo el sistema anterior al Plan Bolonia, sumando los grupos A1 y A2.

En todo caso, hay que potenciar la eficacia en la prestación de los servicios frente a las limitaciones orgánicas internas, dando prioridad a las áreas funcionales, rompiendo las limitaciones de los cuerpos y escalas y la asignación correspondiente a un puesto de trabajo, en pos de la necesaria movilidad.

### 3.2. Eje 2. Ofertas de empleo público y selección

La convocatoria anual de plazas, de acuerdo con la oferta de empleo público (OEP) del art. 70 del EBEP, laстра la eficacia de la selección de personal y la mera estrategia de preparación de los posibles candidatos.

El coste-beneficio de la convocatoria anual de cada tipo de plaza es muy oneroso. Al menos a medio plazo debería preverse la necesidad de plazas de un determinado cuerpo y especialidad y cubrirlas hasta que se ejecute la OEP, evitándose el solapamiento de un goteo de convocatorias y de los recursos que inevitablemente se presentan. Igualmente, la concreción de especialidades y la exigencia de una titulación concreta puede reducir la celebración de convocatorias con miles de candidatos.

En cuanto al sistema de ingreso, gracias al principio constitucional de mérito y capacidad del art. 103 de la CE, conviene reducir la forma del concurso-oposición y el mero concurso y priorizar el de oposición, con lo cual además se fomenta la competencia y la libre concurrencia entre los candidatos: la vía prioritaria debería ser la del turno libre por oposición. Los procedimientos restringidos deben ser la excepción (STC 185/1994, de 20 de junio de 1994), los cuales, de hecho, eliminan *prima facie* la incorporación de talento joven y perpetúan el ciclo del abuso de la interinidad con la posterior consolidación extraordinaria.

Las líneas principales se basan en desarrollar sistemas de acceso ágiles, rápidos y eficaces en cuanto a la selección de los mejores candidatos, atendiendo los citados principios constitucionales de mérito y capacidad, a los que ha de añadirse el de la agilidad y la preparación objetiva de los miembros de los diferentes tribunales o comisiones de selección, siendo la validez de sus miembros el único criterio, huyendo de cuotas de cualquier índole. La idea principal sobre la que ha de girar esta propuesta es el fomento y la garantía de sistemas verdaderamente competitivos que elijan a los mejores candidatos. En estas últimas líneas abunda la doctrina y los expertos, haciéndose hincapié en la reestructuración organizativa previa a la reforma de los sistemas de acceso, con el fin de facilitar la movilidad, frenada por la existencia de cuerpos y escalas.

Otra alternativa a la anquilosada situación actual es acudir a sistemas de habilitación previa que faciliten las labores de ingreso en la Administración, incorporando en los órganos de selección para puestos especializados y técnicos miembros con estos conocimientos específicos y que se apliquen en las pruebas de selección, sin perjuicio de los órganos permanentes de selección de personal.

El mérito y la capacidad se defienden mejor mediante el recurso al acceso libre, como hemos apuntado, por lo que la restricción del acceso ha de ser la excepción, sin que quepa aducir que poner fin al problema de la interinidad y la temporalidad en el empleo público sea preferible a pesar de los principios de igualdad, mérito y capacidad. A lo dicho se le suma el riesgo de desincentivar la incorporación de personal más joven que releve a corto y medio plazo a una plantilla envejecida.

En cuanto a los procedimientos de ingreso, la oposición ha de ser menos rígida y así ha de aumentar la incorporación de pruebas que reflejen la posesión de las competencias personales y técnicas para el puesto, que sume los conocimientos técnicos, la experiencia (incluso la realizada en el sector privado para reducir así los efectos perversos de acudir a personal temporal) y la formación, huyendo de un sistema

excesivamente memorístico e ineficaz, desconectado de las funciones a realizar, cada vez más mutables e innovadoras. A este respecto, puede servir como referente el modelo de selección de la UE.

Por lo que respecta al concurso-oposición, que ha sido objeto de un elevado grado de litigiosidad, ha de ver limitada su convocatoria centrada en los interinos y personal temporal, por lo que ha de estimarse la valoración de la experiencia previa en el sector privado, lo cual motivaría además la competencia para atraer a profesionales que desarrolle allí su trabajo. Debería reservarse a funciones de autoridad, aunque es conocido que el personal laboral desarrolla incluso estas funciones inherentes a las potestades públicas (Banco de España, CNMC y CNMV, entre otros).

El concurso, destinado a favorecer la movilidad entre los empleados públicos, puede incorporar la presentación de memorias, proyectos y simulaciones, lo cual a su vez puede favorecer la competencia entre los empleados públicos.

A estos efectos, no podemos obviar que en la Administración estatal hay oposiciones de relevancia que comienzan con pruebas de preguntas tipo test, pero después se celebran exámenes de una mayor complejidad con el objetivo de que aprueben los mejor preparados. Por ello, en atención a la titulación que se exige y a las labores que se vayan a desarrollar, sería necesario incluir un examen de desarrollo de forma oral o escrita y también un caso práctico en el que se demuestra la comprensión real de lo estudiado, así como la capacidad de resolución que será necesaria en el día a día cuando se ocupe el correspondiente puesto de trabajo.

Pese a que se pretenda huir de los procesos selectivos de carácter masivo, no puede obviarse que, en muchas ocasiones, se exigen conocimientos básicos o similares para el desarrollo de uno u otro puesto, lo que podría permitir que se realicen unas primeras pruebas genéricas tipo test que permitan después desarrollar unas pruebas más especializadas según el puesto al que se opte. Se trataría de una modalidad de promoción interna, pero dentro del propio proceso selectivo. De esta forma, los aspirantes más preparados y competitivos continuarán con el proceso selectivo a efectos de obtener el mejor puesto al que puedan optar con sus conocimientos y preparación. En cambio, los que por cualquier circunstancia estén conformes con un puesto inferior, podrán finalizar el proceso selectivo en la prueba correspondiente al puesto deseado.

Como bien hemos señalado, se pretende que los jóvenes que finalicen sus carreras puedan acceder a la Administración regional sin verse abocados al fracaso porque los méritos de los que ya han prestado servicios para la misma permiten obtener una puntuación muy superior y, por lo tanto, los que carecen de dicha experiencia no pueden aprobar. Para ello, será necesario realizar una justa ponderación entre los conocimientos que se demuestran en la fase de oposición y la de concurso, pudiendo, dentro de esta última, atender como mérito también las calificaciones obtenidas durante la carrera, cursos realizados en relación a las funciones a desempeñar en el correspondiente puesto de trabajo y los idiomas, de forma que los servicios prestados dentro de la Junta de Extremadura sean tenidos en cuenta, pero no sean un factor determinante y excluyente de los nuevos potenciales que puedan querer formar parte de la misma.

No podemos olvidar que el propio art. 95.1 de la LFPEX establece el sistema de concurso como algo excepcional. Ello ya denota la intención del legislador autonómico, en consonancia con el legislador nacional, de que el mérito y capacidad se demuestren a través de los exámenes y pruebas que se realicen en una oposición, sin perjuicio de combinar la misma con el concurso. Es decir, con los méritos que puedan tener los aspirantes, pero que, por desgracia, no siempre son indicativos de la capacidad real que tienen dichos opositores para cumplir con las obligaciones propias del puesto de trabajo al que aspiran.

Por otro lado, no podemos obviar un grave problema que existe en las comunidades autónomas que adolecen de una escasa población, de una menor renta y de la fuga de jóvenes a otras regiones. Por ello, también debe ser atractivo para las personas del resto de España querer trabajar en regiones desfavorecidas, pudiendo valorarse positivamente como mérito haber desempeñado en otra Administración funciones semejantes a las que se exijan en el puesto de trabajo correspondiente.

Igualmente, se cuenta con la posibilidad de celebrar acuerdos o convenios con otras comunidades autónomas a los efectos de permitir la movilidad entre regiones para desempeñar puestos de trabajo idénticos o muy similares. Esta podría ser también una buena opción para contar con personal cualificado que enriquezca los conocimientos y aptitudes de quienes ya trabajen en la Administración.

También, a efectos de asegurar una mayor preparación del personal de la Administración, sería recomendable que en la mayoría de los puestos de trabajo que tengan unas funciones de cierta complejidad exista un período de prácticas que tendría un doble objetivo: por un lado, seleccionar solo a los mejores aspirantes que demuestren durante ese tiempo su capacidad para desarrollar realmente el puesto de trabajo al que optan, y por otro, comenzar a aprender y saber realmente cómo se trabaja en dicha Administración,

producíendose ya, a través de los compañeros más veteranos, la transmisión del conocimiento. Como veremos más adelante, la próxima oleada de jubilaciones tiene el riesgo de ocasionar una grave merma en el intangible conocimiento de las nuevas promociones, pero con efectos notorios en la calidad del servicio a prestar a la ciudadanía.

En otro orden de cosas, también resulta destacable la elevada litigiosidad que existe en relación con los procedimientos selectivos, la cual provoca, en muchas ocasiones, que se dilate aún más en el tiempo el nombramiento de los nuevos funcionarios públicos o incluso tener que repetir dichos procedimientos al declararse la nulidad de los mismos por cualquier motivo. Ello podría evitarse o, al menos, disminuirse, mediante la creación de un órgano administrativo de resolución de conflictos en materia de personal. Este actuaría de forma semejante a como lo hacen los tribunales económico-administrativos en materia tributaria. El objetivo es que un órgano totalmente independiente y compuesto por personas especializadas en la materia pueda resolver los posibles conflictos que se planteen y así evitar que se tenga que acudir a la vía judicial. Del mismo modo, la propia Administración podrá elevar consultas al citado órgano para poder solventar problemas que puedan surgir durante el desarrollo del proceso selectivo y así evitar conflictos que darían lugar a los pertinentes recursos. Esta cuestión se desarrolla más abajo en un punto específico. Asimismo, podría acudirse a mecanismos de mediación y arbitraje.

En cualquier caso, se aconsejan períodos de prueba selectivos antes de la selección final de los candidatos, en los que se evalúe el desempeño real y efectivo (como los de los médicos internos residentes o el examen de Estado con limitación de intentos). En este orden de cosas, la evaluación por competencias puede ahorrar procesos selectivos. Es decir, que la fase de selección sea en sentido estricto una preselección con un número de plazas mayor, lo que exigiría la reforma del art. 94 de la LFPEX (art. 61.5 del EBEP). Ha de pasarse de una mera posibilidad a la exigencia por ley de distintas pruebas y períodos de prácticas eliminatorios, como hemos apuntado más arriba, por lo que ha de convertirse en obligatorio el art. 100 de la LFPEX.

Tras la estabilización última de los funcionarios y para evitar la creación paulatina nuevamente de grandes bolsas de interinos, podría considerarse, como hemos apuntado, la recuperación del «contrato administrativo de personal» de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. Su supresión veinte años más tarde, en 1984, no evitó el problema del abuso de la interinidad. El EBEP, como sabemos, no prohíbe esta figura, por lo que, en consecuencia, es perfectamente factible que se incluya en una reforma de la LFPEX.

Los órganos de selección deberían contar con una estabilidad propia permanente y gozar de toda independencia funcional, detallando los criterios de exclusión de los órganos de selección, muy vagos según el art. 60.3 del EBEP y el art. 97.5 y 6 de la LFPEX. Esta situación provoca conflictos de intereses, especialmente si se habla de estabilización de interinos o del concurso-oposición o concurso, sin que los méritos aportados nunca puedan decidir la elección del candidato, incluso en los empleos laborales del sector instrumental y las entidades locales: es el régimen funcional el que debe servir de modelo al del personal laboral y no al revés (STC 236/2015, de 19 de noviembre de 2015), por lo que han de limitarse posibilidades como la promoción interna cruzada o funcionarización de personal laboral fijo (art. 112 de la LFPEX).

En cuanto a las pruebas a realizar, estas han de ser variadas, por competencias, huyendo de los exámenes tipo test memorísticos al extremo. En los grupos B y C y en las especialidades técnicas han de ser eminentemente prácticos.

En cuanto al empleo estrictamente local, debiera estudiarse la ampliación del modelo de oposiciones comunes de las policías locales extremeñas, mediante una prueba única para los distintos ayuntamientos, lo cual fomentaría sin duda la competencia entre los candidatos y la imparcialidad de su elección.

Finalmente, dado que los procesos selectivos se rigen todavía a nivel autonómico por el RD 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, debería realizarse dicho desarrollo reglamentario a efectos de tener en cuenta la realidad existente en la región y las necesidades de la Junta de Extremadura.

### **3.3. Eje 3. Promoción profesional: provisión de puestos de trabajo**

En virtud del principio de mérito y capacidad, en la provisión de puestos de trabajo la libre designación ha de ceder ante el concurso, el cual debe contar con baremos objetivos que primen las necesidades del servicio, sin perjuicio de otras consideraciones, como el desplazamiento del municipio con la oportuna

indemnización (Decreto 42/2025, de 19 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura), o acogerse al teletrabajo (Decreto 44/2025 de 27 de mayo, por el que se regula el teletrabajo como modalidad de prestación de servicios y se prevé la introducción de medios electrónicos en la gestión de los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Desde el punto de vista de la competencia del mercado de trabajo de los empleados públicos, sería conveniente realizar una labor de atracción desde otras Administraciones, mediante los oportunos incentivos económicos y de carrera profesional.

Pero también, más que incidir en los concursos de traslados y la reasignación de efectivos, se precisa fortalecer el principio de la satisfacción de los intereses generales que la Administración representa, favoreciendo así la redistribución de empleados por iniciativa de la Administración, la movilidad y el reingreso al servicio activo gracias al fortalecimiento de áreas funcionales, frente a concursos masivos que entorpecen la gestión de su personal. Es decir, que el concurso ceda su lugar preferente en el sistema de provisión de puestos de trabajo. Quizás podría limitarse a los puestos singularizados y emplear exclusivamente criterios objetivos en su elección.

Por otra parte, del procedimiento de libre designación han de excluirse a los jefes de servicio o jefes de unidad (art. 121 de la LFPEX), en virtud del principio de mérito y capacidad, limitándose a los puestos directivos de designación política y mediante la evaluación periódica del desempeño. Esta medida fortalecerá la objetividad de la actuación de la Administración pública, ya que su discrecionalidad es fuente de no pocos problemas.

Las limitaciones en cuanto a la movilidad de los empleados públicos conlleven la práctica del abuso consolidado de las comisiones de servicio y el incumplimiento de su régimen jurídico basado en la temporalidad, con no pocos efectos en cuanto a la igualdad entre los empleados públicos. La flexibilidad de la movilidad de los funcionarios hará que se reduzca dicho abuso en las comisiones de servicio voluntarias (art. 122 y ss. de la LFPEX), fortaleciendo la atribución temporal de funciones y la adscripción provisional, sin perjuicio de las contraprestaciones económicas oportunas. De cualquier modo, dado el efecto netamente retributivo de muchos de los puestos de trabajo, consideramos perentorio reducir la importancia del «sueldo discrecional» en favor del «sueldo reglado».

La inamovilidad del EBEP se predica exclusivamente respecto de la permanencia indefinida en la condición de funcionario e incluso en la del personal laboral, pero no implica el derecho subjetivo a la permanencia en un determinado puesto de trabajo, situación capaz de eliminar los traslados o la movilidad del puesto que se ocupa, aunque conlleve perjuicios retributivos. Hay que tener en cuenta que, en la práctica, las limitaciones a la movilidad se eliminan mediante la revocación de la libre designación, las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo o las evaluaciones negativas del desempeño.

Acerca de los puestos singularizados, resultaría recomendable una equiparación de los méritos a valorar, en la medida en la que la antigüedad, permanencia o formación no siempre implican un desarrollo adecuado de las funciones propias del correspondiente puesto de trabajo. Por lo tanto, otros criterios tales como los idiomas o el conocimiento en herramientas electrónicas y tecnológicas, cada vez más relevantes en el desarrollo de cualquier trabajo, deben ser también determinantes a la hora de resolver los concursos. En la misma línea, atender a la productividad de cada uno de los participantes en el concurso sirve, por otro lado, para apreciar que nos encontramos ante un trabajador de valía para la Administración y que, por ello, se debe premiar su labor ante otros compañeros que no sean tan efectivos.

### **3.4. Eje 4. Promoción profesional: carrera profesional horizontal y evaluación del desempeño**

La carrera profesional y la evaluación del desempeño han de derivarse del principio de mérito y capacidad en estrecha relación con los puestos a desempeñar. La evolución de la carrera profesional no debería ir acompañada de la creación artificiosa de puestos de trabajo en la estructura administrativa de cada organismo, sin que se modifiquen las tareas materiales del puesto de trabajo anterior, con el aumento correlativo de complementos retributivos, pero sin que se exija una mayor preparación o responsabilidad y sin cambiar realmente de puesto de trabajo, grado, nivel o categoría, sin asumir tampoco nuevas responsabilidades, que bien podrían considerarse con un reconocimiento de antigüedad evaluable, distinto de los trienios.

Esta espiral no hace sino lastrar la gestión de las convocatorias de puestos de trabajo, pues realmente se asciende sin ascender, se progresiona sin movilidad (como lo refleja incluso el que se computen los años en excedencia) y la evaluación del desempeño se suele limitar a no tener una evaluación negativa. La clave está en la evaluación del desempeño y la exigencia de su superación.

Los arts. 16 y 17 del EBEP establecen que es una posibilidad, no una obligación, incluir esta carrera horizontal en la promoción profesional. Dado que el art. 17 del Decreto 127/2021, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura, establece tres sistemas de valoración indistintos, una propuesta factible podría ser que se superara una puntuación mínima en los tres apartados siguientes: formación, transferencia e innovación y difusión de conocimientos, y puestos de trabajo de especial desempeño. En esta propuesta de mejora hay elementos que deberían reforzarse, como la exigencia, no mera valoración, de idiomas. Ante la llegada de nuevas incorporaciones, debería valorarse tanto la transferencia de conocimiento a los que ingresen en la función pública como las publicaciones académicas en medios de prestigio.

En todo caso, en la evaluación del desempeño hay que tener en cuenta la existencia de puestos de trabajo que sean de difícil evaluación, o que dependan de los medios disponibles, de la colaboración de los ciudadanos o la de otros empleados públicos, especialmente si se realiza desde el punto de vista cualitativo y no cuantitativo (para hacer frente a la mera resolución de expedientes en un tiempo mínimo, por ejemplo, pero cuya mala fundamentación provoque un aumento de la litigiosidad), sin que la mayor atención en unos baremos (p. ej., la productividad en un sentido numérico) haga que se desatiendan otros conceptos, como una buena atención al público.

De la misma manera (art. 27 del Decreto 127/2021) ha de ser el superior inmediato del evaluado el que responda ante las tareas de evaluación o notación del desempeño de sus subordinados, por lo que se refuerza así el poder jerárquico de su función gracias al conocimiento directo que posee. Igualmente, el evaluador ha de ser evaluado, incluidos los puestos de libre designación, cuya designación política no puede huir de estos criterios.

Según el art. 20 del EBEP, la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso queda vinculada a la evaluación del desempeño, por lo que la permanencia en tal puesto de trabajo no está garantizada *sine die* (art. 113.6 de la LFPEX). Es decir, se puede cesar de un determinado puesto de trabajo, lo cual fomenta la competencia entre los empleados públicos. Es una cuestión de hecho determinar si esto se practica en la realidad. Sería conveniente, pues, que el art. 117 de la LFPEX mutara la facultad de alcanzar un determinado nivel a que sea una exigencia. Ante ciertas manifestaciones de conducta que pudieran considerarse acomodaticias, se hace necesario incorporar el riesgo de cambio de puesto de trabajo y de pérdida de complementos retributivos como acicate para un mejor desempeño, aun a pesar de los agravios comparativos y los elementos desestabilizadores que pudieran surgir.

Tanto en el Eje 4 como en el Eje 5, la carrera profesional y la evaluación del desempeño son las materias del EBEP menos desarrolladas. Se recomienda huir de su carácter meramente retributivo y lograr que efectivamente sirva para premiar a los mejores, mediante la realización de pruebas y cursos obligatorios, así como en un rendimiento objetivo y tasable con garantías, huyendo de un igualitarismo injusto que desincentiva a los mejores y desvirtúa el principio de mérito. La retribución y la movilidad han de servir como incentivo o estímulo eficiente en la carrera profesional, no solo el mero cómputo de años de servicio, razón por la que ha de primar el mérito personal antes que los trienios y así ha de constar en los instrumentos de acuerdos y negociación laboral, máxime cuando poco ascenso puede haber cuando se entra en la función pública con un nivel alto. Por tanto, se precisa recuperar la carrera de los empleados públicos según el esfuerzo personal, laminado por la negociación colectiva.

La homogenización de las retribuciones tampoco es un buen criterio a la hora de fomentar la competencia, dado que desincentiva la consecución de objetivos y su consiguiente plasmación salarial: la retribución ha de ir ligada de forma sensible a la función realizada y no al puesto, pues la clave es el servicio prestado y no una pretendida jerarquización en cuerpos y escalas concretos. Sin embargo, se tiende a la igualación de los complementos y a la creación artificiosa de puestos de contenido similar, pero con complementos diferentes.

Los problemas de una carrera horizontal deficiente y el abuso de las comisiones de servicio minan la eficacia de la labor administrativa y el mismo principio de la carrera profesional, creándose una auténtica generalización de situaciones excepcionales, por lo cual habría de adoptarse un sistema exigente que realmente premie la movilidad bajo criterios competitivos obligatorios. La progresión ha de corresponderse con la asunción de mayores responsabilidades y verse reconocida con un mejor salario. Asimismo, la inamovilidad se confunde con un derecho subjetivo, pero solo se refiere a la condición de funcionario.

Estas ideas han de contar previamente con la reforma de las estructuras organizativas de la Junta de Extremadura, con vistas a una mejor movilidad interna, interdepartamental e interadministrativa, que

garantice la prestación del servicio gracias a una mejor reasignación de efectivos y que huya de la vinculación a puestos de trabajo específicos, según una adecuada especialización. La movilidad, asimismo, fomenta la experiencia del empleado público, cuyos conocimientos tienden a mermarse si ocupa durante décadas el mismo puesto.

La rigidez de la estructura organizativa del empleo por medio de las relaciones de puestos de trabajo puede paliarse mediante la organización temporal de proyectos u objetivos y unidades temporales y transversales que logren superar la división en escalas, grupos y subgrupos. Por el contrario, se ha de hacer valer la reestructuración interna y las condiciones económicas como una causa justificada de variación de las condiciones laborales.

De la misma manera, las expectativas de ascenso han de ir de la mano de la limitación de los cargos eventuales y de los de designación política, profesionalizando los cargos directivos y limitando la libre designación de jefes de servicio y negociado. La profesionalización de la dirección de la Administración ha de ser capaz también de competir con el sector privado, laboralizando su figura, siguiendo el modelo de la alta dirección, para evitar que se ocupen por cargos basados en la mera confianza política y la libre designación, a lo que ha de sumarse la evaluación del desempeño en manos del superior jerárquico, quien de veras conoce la labor desarrollada por sus subordinados.

A estos efectos, no podemos olvidar que la permanencia en un puesto de trabajo no implica que se esté cumpliendo correctamente con las obligaciones que conllevaba el mismo. Así pues, se han de comprobar las actuaciones que se han iniciado cada año y las que han sido resueltas a su fin, así como el tiempo de resolución, y comparar dichos datos con los existentes de años anteriores, gracias a lo cual se puede aportar una imagen cabal de si se está desarrollando adecuadamente la labor que corresponde a cada funcionario. Igualmente, la Administración tiene la obligación de sancionar a los empleados que no estén alcanzando el rendimiento esperado, con el objetivo de evitar un perjuicio para el ciudadano debido a dichos comportamientos. Pese a que nos encontramos dentro del ámbito público, el funcionamiento debe ser semejante al de una empresa privada en cuanto a la producción y resolución de problemas, por lo que las conductas contrarias a dichos principios no se deben permitir.

Abundando en esta idea, el funcionario no puede tener la sensación de que su poco trabajo o la falta de desarrollo del mismo no tiene ninguna consecuencia, sino que puede provocar que cobre menos que quien cumple e incluso hace más de lo que se le exige o que su actitud impida que se le conceda el traslado solicitado, en su caso.

En esta misma línea, procede fomentar las conductas que sí demuestran un cumplimiento del puesto de trabajo superior al normal. Obviamente, no puede premiarse al que simplemente hace su trabajo, ya que para eso tiene dicho puesto y está cobrando por el mismo.

Sin embargo, en muchas ocasiones, hay funcionarios excepcionales que asumen más cargas de las que realmente les corresponden o producen mucho más que el resto de los compañeros. Ello debe traducirse en algún tipo de ventaja o recompensa sobre el resto, ya sea de carácter económico o a través de la concesión de algún día de libre disposición. Del mismo modo, precisamente para favorecer el desarrollo de este tipo de personal que denota su implicación en la labor que está desarrollando, se le podría dar preferencia a la hora de acceder a los cursos que se oferten que guarden relación con su puesto de trabajo y también a la hora de poder concursar o promocionar. El objetivo es estimular al personal de la Junta de Extremadura para alcanzar el máximo grado de excelencia posible.

### **3.5. Eje 5. Jubilación y transferencia de los conocimientos**

Dado que se aproxima un elevado porcentaje de jubilaciones, es posible fomentar la permanencia o prolongación en el servicio activo hasta la jubilación forzosa mediante medidas presupuestarias y laborales (art. 67 del EBEP y arts. 81 y 85 de la LFPEX, reformado este por el posteriormente no convalidado Decreto Ley 2/2025, de 19 de mayo, de simplificación en materia de urbanismo para la agilización de la aprobación del planeamiento y su ejecución para el impulso a la promoción de vivienda y otras medidas urgentes en materia de energía y función pública), restringiendo las posibilidades de la jubilación voluntaria o al menos desincentivándola (art. 85.4 de la LFPEX). Es más, recordamos que la jubilación voluntaria es una mera posibilidad y no un derecho subjetivo del empleado público.

Otra medida es la jubilación parcial, eliminada en Extremadura en 2012 y cuya recuperación no sería superfluo debatir, que puede ligarse además a la transferencia de conocimiento a los nuevos empleados públicos.

Acerca de la transmisión de los conocimientos, yendo más allá de la obligación de indicar la evolución de los expedientes y tareas pendientes a los sustitutos, se puede incorporar la figura del «relevista» como un puesto de trabajo (o incluso un complemento retributivo) para ejercer esta labor de tutela o mentoría de las nuevas promociones.

Por tanto, se hace preciso establecer calendarios obligatorios en los que quienes abandonen el servicio en la Administración (no solo por jubilación) tutelen a los empleados de nuevo ingreso, cuyo período de prácticas ha de contar con este período de tutela, con el proyecto RELEVEX o el andaluz TRANSFER o el propio de la Región de Murcia como marco, aplicables también a los trasladados.

En esta línea, sería interesante que la Escuela de Administración Pública de Extremadura realizara cursos orientados a los estudiantes de último curso de las diferentes titulaciones que permiten acceder a la Junta de Extremadura para poder conocer el funcionamiento de la Administración y, así, atraer a los jóvenes para que puedan opositar. En esta misma línea, la realización de prácticas en dicha Escuela puede permitir, por un lado, que los jóvenes se vean atraídos por el trabajo en la Administración y, por otro, también podría aprovecharse para que el personal próximo a jubilarse les transmita sus conocimientos. Obviamente, este segundo supuesto debería circunscribirse a los casos en los que hablamos ya de personal que integra la Junta de Extremadura, pero que acaba de comenzar en la misma y debe realizar un período de prácticas que le permita conocer el funcionamiento del correspondiente puesto de trabajo. En este trabajo desarrollamos más adelante el papel que podría desempeñar la citada Escuela.

Por último, en relación con la prolongación de la edad de jubilación establecida en el art. 85 de la LFPEX, podría establecerse como un elemento para valorar positivamente su concesión el compromiso por parte del solicitante de transmitir sus conocimientos. Para ello, deberá elaborar un fichero en el que se recojan los asuntos de los que haya tenido conocimiento y que resulten más destacables, así como una especie de manual en el que recoja los aspectos más relevantes que, según su larga experiencia en el desarrollo de dicho puesto, debe conocer toda persona que vaya a optar al mismo.

#### **4. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA**

Como hemos apuntado más arriba, no es nueva la idea de un órgano administrativo independiente que, situado al margen de la organización jerárquica, resuelva recursos en materia de personal. Se cuenta con los precedentes inmediatos de la disposición adicional tercera de la Ley 5/2023, de la función pública de Andalucía, y el anteproyecto de ley de función pública de Aragón de 2016. A la postre, se trata de la misma idea que subyace en otros órganos como los tribunales económico-administrativos y los tribunales de contratación pública, y en el más veterano de todos, el Tribunal Administrativo de Navarra, que este año cumple su centenario: en todos ellos, el principio rector es desvincular la gestión y la resolución de reclamaciones.

Desde el punto de vista normativo, la cobertura para la creación del Tribunal se encuentra en el art. 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) y en el art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que permite sustituir los recursos de alzada y de reposición en ámbitos sectoriales determinados, respetando siempre el carácter potestativo del segundo.

Con tal fundamento, es claro que su competencia quedaría circunscrita, como los expresados recursos administrativos, a los actos administrativos definitivos y a los de trámites cualificados (art. 112.1 de la LPAC), dictados en materia de empleo público (procedimientos de provisión de puestos de trabajo, sanciones disciplinarias, procedimientos de acceso al empleo público, permisos y licencias, situaciones administrativas, etc.), aunque probablemente sería necesario –y prudente– excluir de su ámbito determinados actos, bien por razón de su autor (como los adoptados por el Consejo de Gobierno), bien por razón de su naturaleza (como el nombramiento y cese de personal eventual por los consejeros, relaciones de puesto de trabajo, etc.), al menos en un primer momento. En algunos de estos supuestos excluidos del recurso especial, podría introducirse, a modo de compensación, la intervención preceptiva de la Comisión Jurídica de Extremadura, como forma de reforzar las garantías del procedimiento (p. ej., la sanción de separación del servicio, competencia del Consejo de Gobierno ex art. 6.2.n de la LFPEX).

Obviamente, esta competencia se extendería a la Administración General de la comunidad autónoma y de las entidades vinculadas o dependientes de la misma, pero no así respecto a las entidades locales, ni

siquiera mediante convenio, visto que el art. 112.2 de la LPAC impide que los recursos especiales supongan el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley.

Aunque no se ha efectuado un cálculo sobre el coste económico que supondría la creación del tribunal, no parece que este sea elevado, y podría cubrirse sin dificultad con los recursos que en las distintas unidades administrativas se dedican a atender recursos y reclamaciones.

En efecto, en una primera etapa, se estima suficiente con una dotación mínima de un presidente, de dos a cuatro vocales y un secretario. Este último podría ser nombrado entre letrados de la Abogacía General, como en la Junta Económico-Administrativa o en la Comisión Jurídica de Extremadura; para los primeros, hay multitud de fórmulas concebibles para su elección, que dependerán de la posición institucional que quiera otorgársele: desde las previstas para los vocales de la Junta Económico-Administrativa (Orden del consejero competente ex art. 34 bis de la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura), a las establecidas para los integrantes de la Comisión Jurídica de Extremadura (decreto del Consejo de Gobierno ex disposición adicional 1.º.7.a) de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Lo esencial, en todo caso, es asegurar la independencia e inamovilidad de sus integrantes.

El personal administrativo necesario para el funcionamiento del tribunal no debería ser muy elevado. Cabe señalar que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resuelve un número de expedientes superior a dos mil al año, cuenta con veintitrés puestos de trabajo, que comprenden una coordinación de área, consejero técnico, cinco jefaturas de servicio, cinco jefaturas de sección, dos subjefaturas de sección, una jefatura de unidad de revisión documental, cinco jefaturas de negociado, una secretaría de puesto de trabajo y dos auxiliares de oficina.

La regulación del tribunal podría consistir en un marco elemental contenido en una norma con rango de ley (tan solo tres artículos en el anteproyecto aragonés de 2016), defiriendo al reglamento el resto de las cuestiones.

Las ventajas que cabe esperar de la intervención del tribunal son múltiples: para el propio empleado público (que contaría con un marco eficaz de impugnación de las decisiones que le afectan), para los propios órganos gestores (que se liberarían de un trabajo poco estimulante y nada gratificante), para la Administración en su conjunto (al facilitar la aplicación homogénea de la normativa en materia de empleo público) y para la sociedad (descongestión de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa).

## 5. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El EBEP prevé que la organización de los procesos selectivos pueda encomendarse a Institutos o Escuelas de Administración Pública (art. 61.4 del EBEP), posibilidad de la que se hace uso en la Administración del Estado con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Debe explorarse la posibilidad de modificar el art. 72.2 de la LFPEX para prever encomendar a la Escuela de Administración Pública la organización de procesos selectivos para descargar de esta tarea a la Consejería competente en materia de empleo público y permitirle encargarse preferentemente de la política, gestión y planificación de personal.

Junto a ello, habría de valorarse la posibilidad de dotar a la Escuela de la naturaleza de organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, al modo en que ocurre en el ámbito estatal con el INAP o el Instituto de Estudios Fiscales (en el que se integra la Escuela de Hacienda Pública).

Presupuestariamente, no debería suponer ningún coste significativo, dado que el organismo sopor taría los mismos que ahora soporta la Administración por el funcionamiento del servicio, pero contribuiría a darle más visibilidad dentro y fuera de la organización (uno de los puestos más reputados en el ámbito del Ministerio de Hacienda es, justamente, el de la Dirección de la Escuela de Hacienda Pública). Lo dicho facilitaría las relaciones con otras entidades públicas y privadas de dentro y fuera de la comunidad autónoma (p. ej., a través de la firma de convenios de colaboración, autorizados por el Consejo de Gobierno) y le permitiría contar con un margen de actuación para desarrollar una política de formación a más largo plazo, desvinculada de la gestión diaria, aunque bajo la superior tutela de la Consejería (como sucede en el Instituto de Estudios Fiscales, cuyo director es nombrado y separado por real decreto, existiendo un Consejo Rector presidido por el ministro).

## CONCLUSIONES

La Junta de Extremadura goza de amplias prerrogativas a la hora de establecer el régimen jurídico de sus empleados públicos. Se le faculta así a emplear una serie de medidas con las que afrontar los retos que suponen una alta tasa de jubilaciones, la reforma de los planes de estudio y la incorporación de talento joven y en permanente formación.

En primer lugar, la Administración pública ha de limitar la rigidez estructural de sus plantillas, pues es obvio que ha de primar la satisfacción de los intereses generales, dando preferencia a las funciones a desempeñar antes que consolidar unas barreras en la gestión del personal que resten capacidad a la hora de cubrir los distintos puestos, máxime teniendo en cuenta la dispersión poblacional de nuestra región. Por otra parte, las oposiciones de turno libre son las que aseguran un mayor respeto a dicho principio constitucional y suponen la mayor prueba de igualdad de oportunidades para fomentar la renovación generacional. Ante el reto de las altas tasas de jubilaciones que se avecinan, agotar la edad máxima de jubilación mediante incentivos puede ser una medida transitoria que garantice la correcta prestación de los servicios públicos, que ha de ir de la mano de la oportuna transferencia de conocimiento.

Acerca de la tarea de seleccionar a los mejores, ha de respetar siempre el principio constitucional de mérito y capacidad. Las propuestas que se plasman en este análisis reflejan los objetivos de seleccionar a los mejores mediante sistemas que constaten las competencias de los candidatos al empleo público, su adaptabilidad y competencias, facilitando la simplificación de los procesos selectivos. Lo dicho en cuanto al ingreso en la Administración pública y también en relación con la carrera profesional y la evaluación del desempeño que rija la vida profesional de los empleados públicos hasta la jubilación. Es de especial relevancia limitar las comisiones de servicio y los puestos de libre designación, lo que redunda en una mayor objetividad de la actuación pública.

Por otro lado, para fomentar la agilización de la gestión pública, se hace conveniente crear un tribunal administrativo especializado en empleo público y en hacer de la Escuela de Administración Pública de Extremadura una entidad activa en los procesos de selección y formación.

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025  
 Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
 Recibido: 15-11-2025  
 Modificado: 03-12-2025  
 Aceptado: 04-12-2025  
 Publicación anticipada: 19-12-2025  
 Publicado: 22-01-2026  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11614>  
 Páginas: 106-119



Referencia: Meseguer Yebra, J. (2025). Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. *Documentación Administrativa*, 15, 106-119. <https://doi.org/10.24965/da.11614>

## Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración

*A first look at the draft bill on Open Government. Transparency, access to information, and rules on conflicts of interest for government employees*

Meseguer Yebra, Joaquín

Experto del Foro de Gobierno Abierto. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5312-3522>

meseguer.yebra@gmail.com

### NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y actualmente consejero técnico en el Ayuntamiento de Madrid. Fue vicesecretario general de la Universidad Autónoma de Madrid, inspector general de servicios y subdirector general de transparencia del Ayuntamiento de Madrid y director general de Transparencia y Buen Gobierno en la Junta de Castilla y León. Experto del Foro de Gobierno Abierto, coordina el grupo de trabajo de transparencia y acceso a la información pública de la Red FEMP, secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional y miembro de la Cátedra de transparencia y gobierno abierto de la Universidad de Valladolid. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Premio Excelencia de la Comunidad Novagob 2023 y Premio a la trayectoria profesional en el Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos (CNIS) 2025. Autor de numerosas obras, capítulos de obras colectivas y artículos, ha sido profesor y ponente en más de 700 cursos, conferencias y congresos y colabora habitualmente con distintos medios de comunicación.

---

### RESUMEN

**Objetivos:** análisis crítico del texto del anteproyecto de ley de Administración Abierta con el propósito de mejorar el punto de partida de la iniciativa normativa antes de que se inicie su tramitación parlamentaria.

**Metodología:** comparativa del texto sometido a información pública con los debates mantenidos en el seno del subgrupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las propuestas elevadas al ministerio competente. **Resultados:** el contraste de las propuestas y las alternativas que acoge el anteproyecto de ley revela importantes déficits que deben ser abordados y resueltos antes de la aprobación del futuro proyecto de ley para su remisión a las Cortes Generales. **Conclusiones:** la propuesta inicial del ministerio proponente es, en buena medida, decepcionante si la comparamos con las posiciones consensuadas en el Subgrupo de trabajo, especialmente en materia de acceso a la información pública y los mecanismos de garantía. Ni la protección jurisdiccional del derecho, que sigue siendo la misma que en la actual ley, ni el régimen sancionador propuesto conseguirán resolver los déficits advertidos durante esta primera década de aplicación de la regulación legal de la transparencia.

## PALABRAS CLAVE

Transparencia; acceso a la información pública; rendición de cuentas; conflictos de intereses; gobierno abierto.

## ABSTRACT

**Objectives:** Critical analysis of the draft bill on Open Government with the aim of improving the starting point of the regulatory initiative before it begins its parliamentary process. **Methodology:** Comparison of the text submitted for public consultation with the debates held within the working subgroup set up within the Open Government Forum for the reform of Law 19/2013 of December 9 on transparency, access to public information, and good governance, and the proposals submitted to the competent ministry. **Results:** A comparison of the proposals and alternatives included in the draft bill reveals significant shortcomings that must be addressed and resolved before the future bill is approved for submission to Parliament. **Conclusions:** The initial proposal of the proposing ministry is, to a large extent, disappointing when compared to the positions agreed upon in the Working Subgroup, especially in terms of access to public information and guarantee mechanisms. Neither the judicial protection of the right, which remains the same as in the current law, nor the proposed penalty system will resolve the shortcomings observed during this first decade of application of the legal regulation of transparency.

## KEYWORDS

Transparency; access to public information; accountability; conflicts of interest; open government.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y APRECIACIONES DE CARÁCTER GENERAL. 2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVA. 3. LA PUBLICIDAD ACTIVA. 4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 5. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES Y LAMEDIACIÓN. 6. ÓRGANOS GARANTES Y RÉGIMEN SANCIONADOR. 7. OTRAS PROPUESTAS PARA EL IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA. 8. RENDICIÓN DE CUENTAS. 9. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN Y APRECIACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El pasado 14 de octubre el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública hacía público el anteproyecto de ley de Administración Abierta<sup>1</sup>, cuya consulta pública previa había llevado a cabo el mes de septiembre anterior<sup>2</sup>. Este trabajo tiene por finalidad exponer y comentar algunas de las alegaciones efectuadas por su autor en ambos trámites<sup>3</sup>, en concreto en relación con la normativa reguladora de la transparencia, del acceso a la información pública, de la regulación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), rendición de cuentas, régimen sancionador y de lo que concierne a la modificación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (LI, en adelante)<sup>4</sup>.

No son estas las únicas materias que la futura ley aborda, sino que toca también cuestiones muy relevantes concernientes a los conflictos de intereses de altos cargos o a la participación ciudadana. Este aspecto ha suscitado controversia, entre otras razones, por la mayor dificultad que puede suponer la aprobación del texto cuantas mayores materias se pretenda regular por razón de los consensos que se necesitarán para sacar adelante un texto de esta naturaleza. Sin desconocer la relación más o menos directa que estas materias mantienen con la transparencia o la rendición de cuentas, tendríamos que recordar

<sup>1</sup> Puede consultarse en <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14>

<sup>2</sup> Puede consultarse en <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/consulta-publica-previa/proyectos/2025-09-01>

<sup>3</sup> Este autor publicó un primer comentario el pasado 15 de octubre en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos* (Meseguer, 2025).

<sup>4</sup> Otros trabajos recientemente publicados a raíz de la publicación del anteproyecto son los de Blanes (2025), Ibáñez (2025) y Ley de Administración Abierta: los altos cargos deberán publicar viajes y agendas (Editorial). Revista Haz. (8 de octubre de 2025). <https://hazrevista.org/transparencia/2025/10/ley-administracion-abierta-altos-cargos-deberan-publicar-viajes-agendas/>

las críticas que se formularon a la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) por incorporar una regulación sobre el buen gobierno que difícilmente casa con el restante contenido de la ley. El planteamiento actual del anteproyecto perpetúa, en cierta forma, esa crítica, y nos hace cuestionarnos si no habría sido más oportuno centrar nuestros esfuerzos en reformar y fortalecer el régimen de transparencia y, en concreto, el derecho de acceso a la información pública.

Nos gustaría empezar este breve análisis poniendo de manifiesto una cierta sensación de decepción ante la asunción muy parcial por el Gobierno de las propuestas que fueron elevadas por el Subgrupo de trabajo creado en el Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la LTAIBG<sup>5</sup>, en adelante Subgrupo de trabajo, del que tuve la suerte de formar parte en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). A lo largo del documento iremos haciendo referencia a algunas de esas ausencias que se echan especialmente en falta en el texto del anteproyecto y cuya asunción mejoraría sensiblemente, en opinión de este autor, la calidad y pertinencia del texto.

Aunque no sea el propósito de este trabajo, nos gustaría efectuar algunas observaciones desde la óptica de la técnica normativa que emplea el texto<sup>6</sup>. Lo primero que cabría advertir es la vaguedad o ambigüedad de algunas de las expresiones que se utilizan en el texto comentado, que no hacen sino introducir espacios inmensamente abiertos a interpretaciones dispares y no alineadas con los fines que se esperan de la regulación. Sería el caso de las referencias, por ejemplo, a «en la medida de lo posible» [(art. 10.2 g)], «personas afectadas por la brecha digital» (art. 21.4), «repercusión de la conducta en los ciudadanos» (art. 79.4), etc., extrañas en la parte dispositiva de cualquier norma.

También convendría revisar el texto al apartarse frecuentemente de las directrices estatales en cuanto a la estructura. Es una rareza que debe evitarse en estructuras como la de títulos con un único artículo, lo que sucede con el título preliminar, que no está titulado, y que incluye un único artículo (objeto). En buena lid, el título debería estar titulado como su único artículo, dado que el contenido de ambos es el mismo, aunque las directrices sugieran el de «disposiciones generales», que solo en parte respondería, en este caso, al contenido del título.

En cuanto a la incertidumbre que generan algunas remisiones cuando se utiliza el término «anterior» y «siguiente», que pueden causar verdaderos estragos de producirse modificaciones futuras en el texto de la norma, debería subsanarse y sustituirse por el número del artículo, apartado o párrafo que corresponda y aprovechar para hacer las citas cortas y decrecientes. Por ejemplo, en el art. 2.2 se debería decir «apartado 1 a) a d), inclusive» y no «letras a) a d) del apartado anterior». Esto mismo puede revisarse en el art. 11.2, el art. 23.1 y 2, etc.

El párrafo ñ), preceptivo en las enumeraciones que excedan de esa letra de nuestro alfabeto, está ausente a lo largo de todo el anteproyecto, y de acuerdo con las directrices de técnica normativa debería aparecer. También se aprecia en la redacción algunas frases de extensión extraordinaria que dificultan la comprensión y que parecen poco alineadas con el propósito, del que también debería hacerse eco el anteproyecto, de lenguaje claro: la primera frase del párrafo n) del art. 8, sin ir más lejos, tiene nada más y nada menos que 118 palabras.

En dos ocasiones se cita literalmente la «Ley de contratos», desconociendo las reglas para la cita oficial (completa o abreviada) de las normas (art. 9.6 y 7). En el art. 9.3 se cita el art. 6 k) y ese párrafo no existe en la versión publicada del anteproyecto [finaliza en el párrafo j)].

Y con respecto a la disposición final quinta, relativa a los títulos competenciales que invoca el Estado para el ejercicio de su potestad normativa, considero que deberían tener carácter básico más prescripciones relativas a la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública. Sobre todo, pensando en las Administraciones locales que no pueden adoptar ciertas regulaciones o figuras al no poseer potestad legislativa. No hacerlo, además, supone malgastar una gran oportunidad de impedir que normativas de desarrollo y aplicación de la regulación básica retrocedan en el terreno ganado en estos años atrás para la transparencia pública.

<sup>5</sup> Estas propuestas están disponibles en <https://transparencia.gob.es/gobierno-abierto/grupo-trabajo-de-reforma-ley-de-transparencia>, Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. Publicación de las actas y ponencias del Subgrupo de trabajo constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto encargado de la elaboración de propuestas de modificación de la citada ley.

<sup>6</sup> Aconsejamos la consulta de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-13020>

## 2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVA

Podemos valorar positivamente la inclusión del Gobierno dentro de la relación de los sujetos obligados por la normativa de transparencia y que se haga también con respecto a los gobiernos de las comunidades y ciudades autónomas, lo que puede que genere una cierta incomodidad en estas por entender que el anteproyecto se inmiscuye en su ámbito organizativo y político, aunque ya se incluyen en la LTAIBG otros sujetos obligados como los parlamentos e instituciones estatutarias autonómicas. Al hacerlo, España se alinea con el mandato del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, ratificado y con efectos en nuestro país desde el 1 de enero de 2024 (Convenio Tromsø, en adelante)<sup>7</sup>.

La salida de algunos sujetos obligados que antes estaban incluidos en el art. 2.1 f) debido a su falta de naturaleza constitucional, es más aparente que real, dado que siguen permaneciendo dentro del apdo. 1 (Banco de España o Consejo Económico y Social) sin muchas mayores consecuencias, aunque no se limite para estos órganos el acceso únicamente a la información generada en el ejercicio de sus funciones administrativas. El hecho de que no se diga, no significa que el ámbito de sujeción finalmente no vaya a ser este mismo, al menos en el caso del Banco de España, donde las reglas de confidencialidad que existen en su normativa respecto de la información pública que poseen o generan vedan importantes contenidos al acceso.

La transparencia de la actividad de alguno de los órganos citados en el párrafo f) es manifiestamente mejorable y es un debate ya conocido por lo que respecta a la publicidad de los dictámenes que emite el Consejo de Estado, por ejemplo. Este particular dio lugar a un voto particular del profesor Severiano Fernández, que dirigió el Subgrupo de Trabajo, y que este autor apoya en su integridad.

Por otra parte, el art. 23 del anteproyecto sigue excluyendo de la posibilidad de reclamar ante el CTBG las resoluciones de estos órganos en materia de acceso a la información pública, cuestión esta que debería corregirse como más adelante se dirá.

Con respecto a los sujetos beneficiarios de ayudas y subvenciones, el anteproyecto podría haber incluido algunas de las concreciones que fueron incluyéndose en los sucesivos borradores de real decreto de desarrollo de la LTAIBG, iniciativa comprometida en los planes nacionales de gobierno abierto que, finalmente, fue abandonada por el Gobierno y que permitiría resolver algunas dudas sobre cómo efectuar el cálculo a que se refiere el art. 3 b) de la ley. Los dos últimos borradores de aquel texto datados el 28 de febrero de 2019 y el 6 de febrero de 2018 manifestaban lo siguiente:

- Se considerará la totalidad de las ayudas y subvenciones públicas concedidas y los ingresos obtenidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año correspondiente.
- Se considerará el importe conjunto de todas las ayudas o subvenciones públicas concedidas con independencia de que el importe individual de cada una de ellas no supere los umbrales establecidos y con independencia de la Administración estatal, autonómica o local que las conceda.
- Se considerará el importe de las subvenciones o ayudas concedidas con independencia del momento de abono de las mismas.
- El importe a considerar será el importe de la subvención concedida. Para el resto de las ayudas será el calculado en términos de subvención bruta equivalente.
- En el caso de subvenciones plurianuales, la obligación de publicación se aplicará durante todas las anualidades si al menos en una de ellas el importe concedido supera los umbrales establecidos.
- La obligación de publicación de la información comenzará en el momento en que se conceda la ayuda o subvención que determine que la suma total de ayudas recibidas hasta esa fecha supere el umbral fijado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Para estos beneficiarios también debería incluirse una obligación de suministro de información en el caso de que se quisiera hacer publicidad activa de la justificación del destino final de la ayuda o subvención recibida, o hubiera de resolverse alguna solicitud de acceso a la información pública que tuviera por objeto ese tipo de contenido. Podría incluirse alguna previsión similar a las existentes en el art. 4.2 y 3 y obligar a que en las bases de las convocatorias de ayudas y subvenciones se estableciera también la obligación de suministro de información a requerimiento de la Administración concesionaria de la ayuda, con la previsión

<sup>7</sup> El instrumento de ratificación puede consultarse en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21730](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21730)

de obligaciones de reintegro total o parcial de la ayuda o de imposición de las multas coercitivas a las que hago referencia en el párrafo siguiente.

Creemos que es un olvido que puede subsanarse fácilmente no haber previsto la posibilidad de aplicar multas coercitivas para el caso de que los sujetos obligados al suministro de información pública no cumplan con su deber. Y debería hacerlo la ley con carácter básico para que todas las Administraciones puedan aplicar este tipo de multas, no solo las comunidades autónomas que poseen potestad legislativa para poderlas prever en sus propias leyes de transparencia (Navarra, Región de Murcia y la Comunidad Valenciana ya lo hacen)<sup>8</sup>, sino especialmente las entidades locales que, al no poder dictar normas con rango de ley, no pueden incorporarlas en sus ordenanzas locales si no hay una ley que las prevea. La única excepción es el Ayuntamiento de Madrid, que lo hace en su ordenanza, gracias a la cobertura que le presta la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (art. 52).

No solo deberían articularse estas multas ante el incumplimiento por los sujetos obligados de las resoluciones firmes del CTBG, cuestión que sí aborda el anteproyecto. En este caso debería preverse, además, que el destinatario de las multas coercitivas sea el titular del órgano que incumple la obligación legal de dar cumplimiento a aquellas resoluciones. El título relativo al régimen sancionador, que es donde se inserta la regulación de las multas coercitivas (art. 80), sí contempla la responsabilidad personal del titular de este órgano, pero lo hace únicamente con respecto a las infracciones tipificadas como tales dentro del régimen sancionador, no cuando se trata de multas coercitivas que, como todos sabemos, son medios de ejecución forzosa y no gozan de naturaleza sancionadora. O estas multas las asume el titular del órgano incumplidor o volveremos a condenar este sistema a la más absoluta inoperancia. Sería extravagante que la propia Administración se impusiera una multa a sí misma, que paga con su presupuesto, pero que vuelve a reincidir acto seguido. De hecho, es tan impensable que se trata de una previsión inédita en aquellas normas que ya la han previsto en condiciones similares.

El anteproyecto, asimismo, al no declarar básico este contenido, limita la aplicación de estas multas coercitivas al ámbito de la Administración del Estado, sin que sea posible extender la aplicación de esta modalidad de ejecución forzosa a los restantes órganos autonómicos garantes de la transparencia, algunos de los cuales llevan clamando desde hace tiempo una solución de este tipo a sus propios parlamentos<sup>9</sup>.

Por otro lado, consideramos que el importe máximo acumulado de las multas coercitivas es muy reducido. Solo a título de ejemplo, esta misma cantidad es la que prevé la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid para el caso de que los sujetos obligados al suministro de información no remitan la información requerida por el órgano a que corresponda en cada caso resolver las solicitudes de acceso, pudiendo llegar a ser de 3000 euros cada 15 días hasta que se cumpla con la obligación impuesta.

Pero es que, además, podrían contemplarse otras consecuencias como respuesta al incumplimiento de los deberes legales de suministro de información, como puede ser la imposición de penalidades en el marco de un contrato administrativo e, incluso, en los casos más graves, la resolución del contrato, la declaración de prohibición para contratar con la Administración o ser beneficiario de ayudas y subvenciones. Creemos que hay que agotar todas las vías posibles para evitar que el incumplimiento de la normativa de transparencia sea una alternativa posible o «salga gratis».

La obligación de suministro de información debería aparecer como incondicionada, sin perjuicio de que el prestador de servicios públicos, el colaborador en el ejercicio de una potestad administrativa, el adjudicatario de un contrato o el beneficiario de una ayuda o subvención pudiera, en la remisión de la información, alegar los posibles daños y perjuicios que le generaría para sus derechos e intereses la publicidad o el acceso a la información, alegaciones que deberán ser debidamente ponderadas por el sujeto obligado del art. 2.1 a la hora de publicar o resolver sobre el acceso.

Finalmente, el plazo de 15 días hábiles para el suministro de información a requerimiento, esto es, tres semanas naturales, es excesivamente extenso teniendo en cuenta que el plazo para resolver las solicitudes de acceso a la información pública es de un mes. O el requerimiento suspende el plazo para resolver la solicitud de acceso a la información o se reduce, a lo sumo, a 10 o 15 días naturales.

<sup>8</sup> Art. 12.5 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 7.3 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y art. 5.3 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, se pueden consultar las memorias del Comisionado de Transparencia de Castilla y León en <https://www.ctcyl.es/memorias-anuales/index.html>

### 3. LA PUBLICIDAD ACTIVA

Con respecto al art. 5, que regula los principios generales de la publicidad activa, la frecuencia de actualización de los contenidos debería ser trimestral, no semestral. Así se propuso por el Subgrupo de trabajo en enero de 2023. Creemos que esa puede ser una frecuencia adecuada tratándose de municipios de pequeña o mediana población, pero no así para el caso de las grandes Administraciones, especialmente en relación con aquellos contenidos que se generan o se alteran frecuentemente.

Por otra parte, la periodicidad de la actualización de cada contenido o información debería concretarse en el catálogo de información pública que pasa a ser un instrumento de aprobación necesaria por parte de cada sujeto obligado. Sin duda, este es un gran logro para la correcta gestión de la publicidad activa, aunque debería incorporar todos los contenidos que vaya a publicar cada sujeto obligado, no solo aquellos cuya publicidad viene impuesta por una norma, sino especialmente los que se compromete a publicar voluntariamente como muestra de mayor compromiso con la transparencia (apdo. 8).

El anteproyecto añade a la relación de contenidos a publicar aquellos cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, dejando excesivamente abierta a la decisión de cada sujeto obligado qué ha de entenderse por esto. Pero es que, además, debería prever la publicidad obligatoria de contenidos que, aunque se soliciten una única vez, su divulgación puede ser de interés general por afectar a una pluralidad indeterminada de personas y no solo al solicitante. Nos referimos a informaciones de servicio público que afecten a un determinado ámbito de gestión en general.

Tampoco debería abrirse la puerta a que la información «histórica» desaparezca del espacio web de transparencia, salvo que, por razones técnicas, no fuera posible conservarla publicada. Nos parece importante que pueda mantenerse disponible, eso sí, indicando con claridad suficiente que se trata de información no vigente o del pasado. La disponibilidad de esta información es trascendental para la realización de análisis y estudios, y para una rendición de cuentas de calidad. Si cada vez que se necesita hay que «echar mano» del derecho de acceso a la información, se generará una mayor congestión en la tramitación de las solicitudes en ejercicio de este derecho, sin olvidar los previsibles retrasos en su resolución y la posible conflictividad que pueda generar en vía administrativa o contenciosa. Si la información ya está publicada, dejémosla ahí aclarando su carácter histórico y evitemos futuras cargas de trabajo innecesarias y las consabidas dificultades y dilaciones para quien quiera tener acceso a ella.

En cuanto a la reutilización [apdo. 6, pero también en el art. 10 g)], sugerimos sustituir la expresión «siempre que estén disponibles» o «en la medida de lo posible» por la de «siempre que técnicamente sea posible».

También es de celebrar la inclusión de algunas nuevas obligaciones de publicidad activa, aunque se echa en falta, por ejemplo, algún reflejo de la importante sentencia del Tribunal Supremo sobre el llamado caso BOSCO en lo que se refiere a la transparencia algorítmica o de los sistemas de IA que utiliza la Administración pública<sup>10</sup>. Este es uno de los retos más importantes en esta materia a acometer en los próximos tiempos y sería razonable que el futuro proyecto de ley plasmara alguna obligación de publicidad activa en este terreno, como ya lo hace la Ley de transparencia de la Comunidad Valenciana y algunas Administraciones como la de esta comunidad, Cataluña o Euskadi han empezado a hacer.

La futura ley trata de conservar la misma estructura de contenidos que su antecesora, la LTAIBG, y creamos que esta puede no ser buena idea. Los problemas de sistemática del art. 8, que ya era un cajón de sastre, se agravan por querer respetar, aparentemente, la numeración de aquella ley. Aquí hay contenidos, por ejemplo, relativos a la gestión de personal de las Administraciones públicas que ya estaban en este precepto (régimen de incompatibilidades), mientras que en el art. 6 se añaden otros contenidos también relacionados con esta misma materia, como las relaciones de puestos de trabajo o los procesos selectivos. Es evidente la necesidad de mejorar la sistemática y técnica normativa del texto, agrupando contenidos de naturaleza similar u homogénea, para garantizar una mejor comprensión, localización y aplicabilidad de la futura norma.

Con respecto al art. 6, la referencia a los altos cargos que efectúa el párrafo b) debería comprender también los miembros de los órganos de gobierno o los máximos responsables de cualquier otro sujeto obligado, habida cuenta de que el concepto de «alto cargo» es extraño o desconocido en muchos de ellos. Sin ir más lejos, en el ámbito de la Administración local. Y también debería alcanzar a todo el personal eventual con independencia de que su destino lo sea en gabinetes de altos cargos o no.

<sup>10</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre (rec. casación 7878/2024). Roj: STS 3826/2025 - ECLI:ES:TS:2025:3826. Id Cendoj: 28079130032025100155.

La referencia a las cartas de servicios del párrafo c) debería completarse con los resultados de su evaluación, ya que de poco sirve esta publicidad si no se conoce el grado de cumplimiento de los compromisos que aquellas asumen, y ayudará a que sean más estructuradas y posean siempre indicadores de resultado. Esta es también una obligación de rendición de cuentas.

También es una expresión muy genérica la que enuncia el párrafo f): ¿a qué información se refiere de los órganos de representación de personal y sindicales? ¿Crédito horario, número de liberaciones, medios a su disposición, coste, etc.?

La información estadística sobre los cauces de presentación de solicitudes de acceso a la información pública a que se refiere el párrafo j), que incluirá las que se presenten por correo electrónico, sorprende enormemente dado que en el texto no se recoge la propuesta que efectuó el Subgrupo de trabajo de que se permita una vía de acceso a la información sin identificación. Esta mención parece amparar esa alternativa, al menos tácitamente, dado que el ejercicio del derecho a través de esta modalidad no exige nunca la inclusión de datos de identidad. Personalmente, valoraríamos muy positivamente que esta posibilidad se incluyera con idénticas limitaciones con las que se convino en el Subgrupo de trabajo y que son las mismas con las que se regula en la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid. Lamentablemente, el texto del anteproyecto de ley no recoge esta propuesta.

En algunos casos se aprecia, también, una redacción intrincada y ciertamente farragosa. Algunos hemos reivindicado tenazmente la publicación íntegra de los expedientes normativos (huella normativa), salvo cuando excepcionalmente esté justificado por la aplicación de los límites legales al acceso a la información pública. El art. 7 dedica nada más y nada menos que sus párrafos b), c), d), e) y g) a regular aspectos parciales de un contenido que debería ser único, el expediente normativo, sin que la regulación propuesta sea nítida, sistemática y comprensible. Por un lado, se habla de los informes y de la MAIN, por otro, de los dictámenes preceptivos, más adelante, de las alegaciones, etc. Es un laberinto de menciones que casan difícilmente entre sí y que generan bastante confusión.

También sería interesante poder incluir una mención en el párrafo a) a que todos los «productos» que se mencionan no podrán formar parte de la fundamentación jurídica de actos o resoluciones administrativas si no han tenido previamente su debida publicidad en el portal de transparencia. Esto, además de reforzar el principio constitucional de seguridad jurídica, permitiría refrendar lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El art. 8 podría incluir en materia contractual las resoluciones de los contratos, las penalidades impuestas o las resoluciones de los tribunales de recursos contractuales y en cuanto a las retribuciones (párrafo g), también se deberían incluir las de cada persona eventual.

El art. 9 trata de dar forma al complicado mapa de obligaciones de publicidad activa por razón de cada sujeto obligado. Es un verdadero galimatías y hay que reflexionar bien sobre otras alternativas posibles que aporten mayor claridad al texto que, al menos, acoge la propuesta del Subgrupo de trabajo de no cargar sobre los hombros de las pequeñas y medianas entidades locales de población inferior a 5 000 habitantes, mayores obligaciones de publicidad activa. La sensibilidad del anteproyecto con estas Administraciones de escasos recursos es de agradecer, aunque se completa con una vaga referencia a la publicación de aquella otra información que los municipios «estimen de interés para los vecinos», sin especificar qué procedimiento debe llevarse a cabo para averiguar cuál es ese interés. El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y su reutilización de Castilla y León, tramitado en 2021, pero que no llegó a ver la luz debido a la convocatoria anticipada de elecciones, sugería un modelo posible para llevar a cabo esta consulta.

En el apdo. 2, que es donde se mencionan las obligaciones de estos municipios, no se incluyen las cartas de servicios (la obligación exige que se publiquen si existen, no que se deban aprobar obligatoriamente) ni las relaciones de puestos de trabajo o los procesos selectivos de personal, que sí considero que son contenidos importantes, pero puede que no tanto la información relativa a los órganos de representación de personal dado lo reducido de su plantilla y la presunción de que esta información sea ya conocida. La referencia a las letras c), d) y f) bien podría sustituirse por la de la e), que comprende toda la huella normativa.

Por otra parte, la disposición adicional sexta alberga una incierta obligación de que las Administraciones apoyen a estas entidades locales para favorecer el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. O esta previsión concreta cuáles son los destinatarios de este mandato, que considero deben ser, especialmente, las Administraciones llamadas «intermedias» (diputaciones, cabildos y consejos insulares) y las comunidades autónomas uniprovinciales, o acabará siendo una promesa más incumplida.

En el art. 11.2 añadiríamos un inciso que diga «entre las que figurará la imposición de multas coercitivas en los mismos términos que prevé el artículo 80».

#### 4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En lo que atañe a la regulación del derecho de acceso a la información pública, uno de los debates clave que habrá que sostener es cuál es la verdadera naturaleza de este derecho, si es o no fundamental y si puede tener acomodo dentro del art. 20.1 d) (derecho a recibir información veraz) o del art. 23 (derecho a participar en los asuntos públicos) de la Constitución o debe seguir siendo eterno candidato a ello, manteniendo la tesis de la actual LTAIBG, que lo encorseta en el art. 105 b) (acceso a archivos y registros), esto es, un derecho de mera configuración legal, constitucional sí, pero no fundamental. Este ha sido uno de los puntos críticos que ha llevado a algunas organizaciones de la sociedad civil a negar su apoyo al V Plan nacional de Gobierno Abierto<sup>11</sup>, aprobado el pasado mes de octubre, que seguramente dará lugar a intensos e importantes debates a lo largo de la tramitación.

Aun no habiéndose alcanzado el consenso suficiente en el Subgrupo de trabajo para calificar este derecho como fundamental<sup>12</sup>, sí se acordó, como acostumbramos a decir, una «contraprestación» o «premio de consolación» que consistía en proponer una vía reforzada de protección jurisdiccional para este derecho similar a la existente actualmente en la legislación reguladora del orden contencioso-administrativo para los derechos fundamentales, basada, como sabemos, en los principios de preferencia y sumariedad. Ningún rastro de esta propuesta existe tampoco en el texto que ahora conocemos y esto, tenemos que decirlo, es un verdadero jarro de agua helada. Y ello con independencia de que, en la actualidad, la tramitación de este tipo de recursos acumule tales demoras que minimicen las aparentes ventajas de este régimen especial.

Ya entrando a analizar el texto propuesto, debería añadirse «y local» al final del apdo. 1 del art. 12, dado que también existe abundante normativa local sobre esta materia.

Causa cierto estupor que el anteproyecto condicione el pleno ejercicio de este derecho a las personas mayores de 14 años. Este es un debate nuevo que nunca, que se recuerde, se mantuvo en el seno del Subgrupo de trabajo ni en los foros especializados. De hecho, solo dos leyes autonómicas de transparencia en nuestro país se han pronunciado sobre esta cuestión y lo hacen de forma diferente (una, 14 años, y otra, 16 años), para que, finalmente, ninguna de ellas, afortunadamente, esté haciendo esta comprobación en la actualidad. Si, tal como expresa el art. 17.2 a) del anteproyecto, no va a ser obligatorio el uso de certificado o identificación electrónica para la presentación de la solicitud, ¿cómo se pretende llevar a cabo este control? Y, sobre todo, ¿qué sentido tiene hacerlo? ¿Tiene algún propósito cercenar la posibilidad de que un menor de edad pueda ejercer autónomamente este derecho, sin necesidad de la asistencia de los titulares de la patria potestad? En nuestra opinión, no tiene sentido hacer este «viaje».

El art. 13, al definir el concepto de «información pública», sigue haciendo referencia a «los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título» cuando no es del todo cierto (están excluidos los sujetos del art. 3). Sería recomendable mencionar directamente a los sujetos enumerados en el art. 2.1. Y en el párrafo segundo, incluir en los mismos términos que se hace para los sujetos del art. 4, a los del art. 3 b) de acuerdo con lo expresado ya en este trabajo.

En el art. 15.4 se expresa que, disociados los datos existentes en la información solicitada, no sería preciso llevar a cabo el trámite de alegaciones que contempla la ley. Opinamos que debería añadirse el inciso «salvo que la información estuviera afectada por algún límite enunciado en el artículo 14.1». La redacción del anteproyecto olvida que puede haber más interesados afectados por la información solicitada, amén de los titulares de datos personales, a los que pueda ser necesario ofrecerles un trámite de alegaciones. Imaginemos, sin ir más lejos, licitadores que han aportado al procedimiento de contratación información que pudiera afectar a sus intereses económicos y comerciales, o información que pudiera poner en riesgo la seguridad pública.

Se echa significativamente en falta que el anteproyecto recoja una de las propuestas que obtuvo consenso unánime en el Subgrupo de trabajo, y es la de abrir una vía de acceso a la información para la que no se requiera identificación, como ya se ha mencionado antes. Obviamente, siempre con todas las cautelas que aseguren que los límites legales al derecho de acceso a la información permanecen indemnes. En los

<sup>11</sup> Puede consultarse su texto en [https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia\\_home/gobierno-abierto/vpga/V%20PLAN.pdf](https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia_home/gobierno-abierto/vpga/V%20PLAN.pdf)

<sup>12</sup> No estaría de más revisar los debates del Subgrupo de trabajo, que acordó realizar una ponencia especial con este objeto, y que tuvo que superar las posiciones de algunos de sus miembros que negaban inicialmente la posibilidad de debatir en ese foro cualquier cuestión que pudiera tener una relevancia «orgánica».

debates que se sostuvieron en aquella ocasión, el modelo que alberga la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de 2016 se consideró una alternativa razonable y adecuada (art. 23).

La necesidad de que los sujetos obligados presten asistencia a las personas que así lo requieran para formular sus solicitudes es un gran avance en esta materia que, no obstante, pierde su lógica si no se concreta suficientemente, tal como se proponía en el Subgrupo de trabajo: hay que detallar cómo se prestará esta asistencia, cuáles son los canales que se podrán utilizar para resolver dudas (telefónico, correo electrónico, etc.) y la obligación de contestar en un plazo razonable a las consultas que se planteen.

Actualmente, el porcentaje de inadmisiones de solicitudes de acceso en nuestro país se acerca al 25 % de las presentadas y buena parte de este número se produce debido a la inexistencia de un asesoramiento adecuado previo a la presentación de las solicitudes. Un gran número de ellas no llegarían a plantearse o lo harían de una forma más adecuada, con grandes posibilidades de éxito, si alguien, al otro lado, pudiera orientar sobre cuál es la vía o la forma idónea para canalizar la petición de que se trate. Por este mismo motivo, no se entiende la referencia a que de la asistencia «quedará constancia en el expediente», ya que en muchos casos ni siquiera llegará a iniciarse este.

En el art. 19 hay algunas cuestiones obvias que bien podrían omitirse, salvo que, por ser más accesibles y claras, se quieran dejar, como la mención a que podrá presentarse nueva solicitud de acceso en caso de que una previa haya sido archivada por desistimiento. También juzgamos positiva la sustitución del término «decida» existente en el apdo. 4 de la LTAIBG por el de «resuelva» que propone el anteproyecto, para dejar bien claro que en este caso se traslada la competencia para resolver al sujeto obligado autor de la información y no, meramente, para informar.

Y creemos que se pierde una oportunidad si no se matiza qué ha de entenderse por «informe interno» a efectos de considerarlo información auxiliar o de apoyo, además de que consideramos que debería desaparecer esta causa de inadmisión una vez que se haya constatado que la información existe. Prejuzgar su falta de relevancia a efectos de conceptuar la información pública puede dar lugar a muchas arbitrariedades, amén de que el Convenio Tromsø no la recoge como causa. Convendría traer al debate las críticas que días atrás el grupo de expertos sobre acceso a la información del Consejo de Europa han expresado en su informe sobre la aplicación por parte de España del Convenio<sup>13</sup>. Con independencia del carácter material y no formal que debe atribuirse a los términos «auxiliar y de apoyo», este autor siempre ha sido partidario de no prejuzgar la relevancia o no de la información desde la óptica del sujeto obligado al que se le solicita. Si la información existe, rechazar el acceso fundándolo en la calificación subjetiva que haga la Administración de que la información es auxiliar o de apoyo, no concurriendo a la vez un límite legal, creemos que es excesivo.

El grupo de expertos opina, en esta línea, que esta causa de inadmisión parece establecer limitaciones basadas en el contenido de la información a la que se refiere y parece, también, estar orientada a proteger la confidencialidad de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas, que es un interés legítimo según el Convenio, pero también un límite legal de la LTAIBG. Sin embargo, el Consejo manifiesta que las causas de inadmisión operan en nuestra ley con carácter absoluto, ya que no están sujetas a los tests del daño ni del interés público, como sí sucede con los límites al derecho de acceso (art. 14.2 de la LTAIBG), como son la confidencialidad o el secreto debido en los procesos de adopción de decisiones.

Para la concreción de cuándo un informe no puede considerarse auxiliar o de apoyo, podría estarse a lo dispuesto en el Criterio interpretativo 6/2015 del CTBG o a la abundante doctrina de las autoridades de transparencia o la jurisprudencia.

En cuanto a la resolución de la solicitud (art. 20) se debería asumir el criterio general ya fijado por el art. 21.3 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para el cómputo de los plazos para resolver, y sustituir la mención a la «recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver» por el de la «Administración u Organismo competente para su tramitación». Así se recogía ya en la temprana Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid y sugiere la Ordenanza tipo de transparencia pública de la FEMP. Con esta previsión, se evitarían los lapsos de tiempo, algunas veces injustificadamente prolongados, que discurren entre la entrada de la solicitud en la Administración competente y su recepción por quien tiene que tramitarla y darle respuesta. Es habitual que los órganos garantes adviertan sobre esta práctica abusiva y dilatoria que afecta al buen éxito del ejercicio del derecho de acceso.

Por lo que se refiere a la formalización del acceso, se incorporan algunas previsiones procedentes de la normativa autonómica en cuanto a formatos o modalidades. La mención, que procede de alguna norma

<sup>13</sup> Se puede acceder al informe completo en esta dirección: <https://rm.coe.int/publication-spain-report/4880299f17>

autonómica, a que la modalidad de acceso puede condicionarse cuando afecte al derecho a la propiedad intelectual o a la protección de datos personales, es ambigua y puede malinterpretarse. Debemos tener en cuenta que estamos hablando de formalizar la entrega de una información cuyo acceso ya ha sido estimado y, por tanto, ya se ha efectuado una ponderación previa: o bien no existe límite aplicable al caso, o bien, concurriendo alguno, el resultado de la ponderación lo ha sido a favor del derecho de acceso. Si lo que se pretende es que la modalidad de acceso minimice el posible impacto negativo que pueda haber sobre esos límites concurrentes, pero «no prevalentes», debería expresarse con mayor nitidez.

Se declara el acceso gratuito, suprimiendo la previsión de la LTAIBG actual que permite la aplicación de exacciones (tasas) por la expedición de copias o la transposición de formatos. Debería aclararse, no obstante, por el impacto que pueda tener esta previsión, si la referencia lo es a que el ejercicio del derecho de acceso es gratuito, como viene siendo hasta ahora, o si lo es en relación con la obtención de la información cuyo acceso haya sido estimado en el formato que corresponda.

## 5. EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES Y LA MEDIACIÓN

En cuanto al régimen de impugnaciones, la regulación se mantiene en términos generales tal como ya lo hace la LTAIBG. Creemos, sinceramente, que se pierde la oportunidad de que el CTBG pueda pronunciarse también sobre las controversias que se planteen respecto al acceso a la información generada por los órganos constitucionales, el Banco de España o el Consejo Económico y Social en ejercicio de sus funciones administrativas. Creo que esto en nada afecta al ejercicio de las funciones constitucionales que a estos órganos corresponde y que, claramente, hay que preservar. O a lo sumo exigir a estos órganos que articulen una vía administrativa revisora de sus propias decisiones en este ámbito, tal como ha hecho el Consejo General del Poder Judicial o la mayor parte de los parlamentos, siempre previa al recurso contencioso-administrativo<sup>14</sup>.

Aunque varias voces han sido críticas con la previsión del texto que incorpora como preceptiva la intervención de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) cuando la reclamación afecte a la protección de datos personales, a modo de cómo se contempla en la normativa catalana de transparencia, valoramos como positiva la intervención. Esta adición puede servir a fin de que la decisión última a tomar por el CTBG pueda aunar y tomar en consideración el punto de vista del máximo órgano supervisor en esta materia a la hora de resolver. Puede que esta práctica de consulta ya se esté llevando a cabo por cauces informales y más ágiles que lo que prevé el anteproyecto. En este caso, la solución que propone el anteproyecto es conseguir que esta costumbre, de estar dándose, se formalice y, al hacerlo, genere un producto útil para la labor de ponderación que deben afrontar las unidades administrativas que gestionan las solicitudes de acceso a la información. El hecho de que en una década solo se hayan emitido únicamente cinco criterios de ponderación conjuntos del CTBG y AEPD, con un ámbito de aplicación especialmente centrado en datos personales pertenecientes a los empleados públicos, no podemos afirmar que haya sido una experiencia destacable. Para juzgar en su justa medida esta previsión debemos ponernos en el lugar de las unidades gestoras del acceso a la información pública que, tras esa misma década a la que antes nos referíamos, reconocen una y otra vez carecer de criterios suficientes para realizar una ponderación adecuada cuando el acceso a la información presenta un conflicto con la protección de datos. Otra alternativa sería generar una base de datos que recopilase los criterios de ponderación que se van extrayendo de la doctrina reiterada de los órganos garantes de la transparencia y que sirviera de recurso documental de apoyo para los sujetos obligados.

Los temores ante un hipotético colapso deben matizarse teniendo a la vista dos cuestiones: la primera, que esta previsión solo parece aplicable allí donde vaya a ser competente el CTBG, no el resto de los consejos o comisionados de transparencia y, segundo, que a la vista de las reclamaciones resueltas en 2025 por la autoridad estatal solo aparecen dictadas un 4% del total en supuestos en los que el art. 15 de la LTAIBG, regulador del límite de la protección de datos personales, o los citados criterios interpretativos conjuntos se citan en los descriptores de la relación de resoluciones dictadas como aspectos debatidos o en liza.

También merece un comentario positivo la introducción de la mediación como un procedimiento alternativo a la resolución de los conflictos en esta materia, procedimiento que trata de fomentar el diálogo y la comunicación entre Administración y ciudadano, que ya contempla la legislación catalana y que gestiona

<sup>14</sup> La propuesta concreta de este autor se recoge en el artículo «Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos» (Meseguer, 2024).

con éxito actualmente la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en aquel territorio. La legislación valenciana también la recoge, aunque aún no se ha desplegado en la práctica al estar aún pendiente la renovación de los miembros de la autoridad garante de la transparencia, y también lo hace el actual proyecto de ley de transparencia de Euskadi que se tramita en su parlamento.

La introducción de este tipo de procedimientos está, además, plenamente alineada con el mandato del legislador al Gobierno para que elabore y presente en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las partes sea la Administración (disposición final trigésimo primera de dicha ley).

Respecto de este procedimiento, sin embargo, se exige que todas las partes implicadas en el conflicto estén de acuerdo en participar en la mediación para que se pueda llevar a cabo. En las experiencias previas ya existentes en nuestro país y mencionadas más arriba, si el reclamante pide que se lleve a cabo la mediación, la Administración está obligada a sentarse y a participar en ella. Esto está pensado así porque lo previsible es que, pudiendo decidir la Administración no participar en la mediación, sea lo que finalmente haga, prefiriendo antes mejor los métodos tradicionales y unilaterales de resolución de conflictos en vía administrativa que, como todos sabemos, son de naturaleza adversarial. Si la regulación se mantiene tal cual está en el anteproyecto, es muy probable que no lleguemos a ver nunca un procedimiento de esta naturaleza.

Gracias a un estudio que este autor está llevando a cabo actualmente, y teniendo en cuenta que la institución mediadora va a ser el CTBG, órgano de control con un conocimiento más que cualificado en materia de acceso a la información pública, parece más razonable que el procedimiento sea el de conciliación y no el de mediación, dado que, en nuestra tradición normativa, quien media no puede efectuar propuestas de acuerdo ni asesorar u orientar a las partes. En este caso, el Consejo es quien mejor puede guiar a las partes y sugerir soluciones al conflicto, incluso identificando dónde puede haber límites legales que impidan pactar o transaccionar. Sería absurdo que el CTBG no pudiera hacer estas propuestas cuando el diálogo se torne infructuoso o evolucione hacia postulados que transgreden los límites de lo pactable.

De un estudio detenido y comparado con otros modelos existentes en otros países, el esfuerzo mayor que exige un despliegue razonable de estos procedimientos es la reducción de la carga de gestión que suponen, teniendo en cuenta que en estos procedimientos debe intervenir siempre un representante de la Administración reclamada con capacidad suficiente y autorización previa para poder acordar<sup>15</sup>.

Por otra parte, debería otorgarse al propio CTBG la posibilidad de proponer de manera no vinculante a las partes no aplicar el procedimiento en aquellas reclamaciones de fácil y ágil resolución a la vista de su reiterada doctrina, con el fin de no dilatar más allá de lo estrictamente necesario la resolución de la controversia, y, en cambio, que pueda sugerir la mediación (mejor la conciliación), aun cuando ninguna parte lo haya solicitado, cuando considere que la complejidad del asunto hace recomendable acudir a un procedimiento dialogado de esta naturaleza.

Quedaría por resolver si este procedimiento será en cualquier caso aplicable siempre que el CTBG sea el competente para resolver la reclamación en materia de acceso a la información pública, ya se trate de una reclamación frente a un acto de la Administración General del Estado o de cualquier otra Administración en la que sea competente el Consejo (recordemos que el CTBG resuelve actualmente las reclamaciones interpuestas contra los sujetos obligados que radican en el territorio del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares y Extremadura).

También surge la duda, tratándose de normativa básica, de si este procedimiento pasa a aplicarse en todas las comunidades autónomas, o si la mención expresa al CTBG limita su aplicación únicamente al ámbito de las reclamaciones en las que interviene este órgano garante.

## 6. ÓRGANOS GARANTES Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La introducción de nuevos miembros en la composición de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno del CTBG, aunque podría ser más ambiciosa, merece un comentario positivo, así como la exigencia de que el titular del Consejo deba poseer experiencia profesional acreditada en el ámbito funcional del Consejo. Quizá podría pensarse también para su nombramiento en un procedimiento competitivo y

<sup>15</sup> Otros modelos que utilizan esta figura, ya sea formal o informalmente, son Québec, Estados Unidos, Suiza, Reino Unido y Chile. Recomendamos la lectura de Cerrillo y Velasco (2020) y Mir (2020).

concurrente a modo del que ya existe para la cobertura de la titularidad de otros órganos de supervisión, como es el caso de la AEPD.

En la ponencia 6.<sup>a</sup> del Subgrupo de trabajo se propuso de forma consensuada la situación administrativa de servicios especiales para el personal de este órgano que proceda de otras Administraciones. Al menos se debería contemplar para las personas que desempeñen puestos de directivo público profesional, dadas las funciones de control que ejercen y la independencia con la que deben desempeñarlos, teniendo en cuenta las características del CTBG como A.A.I. No hacerlo puede generar ciertas dificultades al reingreso en la Administración de origen, especialmente cuando se trata de una de las Administraciones sujetas al control del CTBG.

Se sigue echando en falta una facultad inspectora para el CTBG que permita el acceso a los sistemas de información o a la información en poder de los sujetos obligados para acreditar cualquier circunstancia que sea preciso verificar para poder resolver con pleno conocimiento, y que la obstrucción a esta labor esté tipificada como falta grave junto con la ya existente de falta de colaboración con la autoridad.

Dado que se reconoce al CTBG la posibilidad de imponer multas coercitivas, la ley podría prever que esas cantidades, en vez de ingresarse en el Tesoro, contribuyan a la financiación de este órgano, como también sucede con otras autoridades (Agencia Española de Protección de Datos o la Autoridad Independiente de Protección del Informante).

En cambio, consideramos que es un craso error seguir atribuyendo la competencia sancionadora a órganos de la propia Administración infractora. Así se recoge actualmente en algunas normativas autonómicas y aún estamos por ver el primer procedimiento sancionador. Ya sabemos que esta experiencia ha fracasado estrepitosamente en aquellas Administraciones que así lo han regulado. ¿Por qué replicar este error? O se atribuye la competencia al órgano independiente y garante de la transparencia o bien se le atribuye alguna intervención en el propio procedimiento sancionador que prevenga de cualquier posible arbitrariedad.

En el Subgrupo de trabajo se sugirió la posibilidad de que este órgano tuviera la capacidad de proponer de forma vinculante la apertura del procedimiento sancionador una vez agotados los requerimientos previos para que el presunto infractor acomode su conducta a la ley o que pueda informar con carácter preceptivo la propuesta de resolución a imponer. Ambos recursos paliarían de alguna forma la atribución de esta competencia sancionadora a los propios sujetos obligados, que serían también los presuntos infractores.

La diferenciación de los tipos muy graves, graves y leves de las infracciones es extremadamente complicada, y si no se precisa más, dará lugar a importantes problemas de interpretación y, peor aún, de aplicación. En todos los casos se habla de incumplimientos de publicidad activa o de las resoluciones firmes del CTBG, previo requerimiento, sin que se vislumbre claramente la diferenciación entre muy graves y graves. Por otra parte, no aparecen incumplimientos relativos a la (mala) gestión del derecho de acceso. La infracción tipificada en el art. 20.6 de la LTAIBG no tiene su correlato entre las enunciadas en el anteproyecto, lo que nos permite concluir que el cuadro de infracciones es absolutamente deficitario con respecto al propuesto por el Subgrupo de trabajo. Los tipos de infracción leve son excesivamente genéricos, en blanco, y el periodo de un año que se exige para que la reincidencia suponga un tipo más agravado es excesivamente reducido, debiendo ampliarse a dos años.

En el apdo. 5 del art. 78 se considera que no hay incumplimiento del sujeto obligado si en el plazo de 3 meses desde que el CTBG ha requerido la ejecución de sus resoluciones firmes, aquel da una «respuesta motivada» sobre el incumplimiento. No se acierta a ver por qué esa respuesta puede dispensar al sujeto obligado de la responsabilidad de ejecutar la resolución del órgano garante cuando aquel ya ha tenido la oportunidad doble de exponer su parecer al resolver la solicitud de acceso y en las alegaciones que, en su caso, haya formulado a la reclamación interpuesta contra su decisión.

Las sanciones tipificadas en el art. 79 son mínimas, sin que se prevea la imposición de multas económicas. Solo las muy graves se sancionan con la destitución del alto cargo sin que se prevea la prohibición de volver a ocupar cargos de la misma naturaleza, al menos por un tiempo, como sí se hace en el anteproyecto de ley para infracciones de otra naturaleza. La sanción para las graves es la publicidad de la sanción, como si este reproche fuera a tener algún efecto real sobre la reputación personal del infractor que, muy probablemente, ya habrá aparecido varias veces antes como incumplidor en el listado que publica el CTBG de seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones. La publicidad, por otra parte, debería preverse en todo caso con respecto a todas las sanciones previstas en el anteproyecto para faltas graves y muy graves, tal como prevé la normativa de buen gobierno.

Por otra parte, no existe en el cuadro de infracciones ninguna que tipifique «incumplimientos de los sujetos obligados al suministro de información» (contratistas, prestadores de servicios públicos, entidades que colaboran en el ejercicio de potestades públicas, etc.). Ni siquiera aparecen mencionados cuando se

identifica a los posibles sujetos infractores. Creemos que esto también debería subsanarse a lo largo de la tramitación parlamentaria.

El apdo. 1 de la disposición adicional primera reitera lo que ya dice la misma disposición de la LTAIBG, no compartiendo que el régimen aplicable para resolver el acceso a los expedientes por parte de los interesados tenga que ser diferente por razón de que los procedimientos estén o no en curso. Este es un tema largamente analizado y debatido y creemos que la diferenciación no tiene un fundamento claro. El acceso que debe tener un interesado a los expedientes en los que él posee esa condición debe ser siempre el óptimo, el mejor de los posibles, que, en mi opinión, es el que se desprenderá de la norma aplicable al procedimiento de que se trate o, supletoriamente, el art. 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. ¿Qué sentido tiene aplicarle a un interesado los límites de la LTAIBG por el hecho de que el procedimiento esté finalizado?

## 7. OTRAS PROPUESTAS PARA EL IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA

La mayor publicidad que algunas informaciones de interés general tienen en otros países con respecto al nuestro tiene mucho que ver con la cobertura que presta la legislación al acceso a la información, a la difusión de determinados contenidos que protegen los derechos ciudadanos y mejoran su calidad de vida. ¿Qué ocurriría en nuestro país si, tal como sucede en otros, se divulgaran los resultados de la acción inspectora sobre el cumplimiento de los establecimientos de restauración de la normativa de higiene alimentaria o de la calidad de los servicios que prestan las residencias de personas mayores? Podríamos elegir mejor dónde consumir y cómo proteger nuestra salud. Y muy probablemente el mercado expulsaría a aquellos operadores que ofertan sus servicios sin una calidad determinada o vulnerando los derechos de la ciudadanía sin consecuencia o reproche alguno.

Si, en la actualidad, una Administración desea publicar esta información porque la considera de primer orden para su ciudadanía, debe hacerlo asumiendo el riesgo de que un establecimiento que actúa fraudulentamente pueda exigirle la responsabilidad patrimonial por los perjuicios irrogados debido a la publicidad de una información a la que no estaba obligado y para la que carecía de cobertura legal suficiente.

Para evitar que esto suceda y promover que esta información tenga su debida publicidad, es necesario que el legislador dé un paso adelante y empiece a aprobar disposiciones que amparen el conocimiento de estos datos. Toda nueva iniciativa normativa debería incorporar un mandato de puesta a disposición de la información que se genere a raíz de su aplicación como una obligación de publicidad activa más. Una propuesta similar se incorporaba en Castilla y León durante la legislatura 2019-2021 en todos los informes emitidos por la Oficina Técnica de Calidad Normativa a la vista de los proyectos que se le presentaban por las diferentes consejerías.

## 8. RENDICIÓN DE CUENTAS

El art. 61 del anteproyecto establece una obligación de rendición de cuentas semestral sin que se sepa a ciencia cierta sobre qué debe realizarse, sobre qué recae. Se menciona «el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos», pero ignoramos dónde se establecen estos. El precepto está prejuzgando que todas las Administraciones públicas han aprobado un supuesto plan o programa de gobierno sobre el que efectuar esta evaluación o rendición de cuentas, pero tal obligación en la mayor parte de los casos no existe en la normativa autonómica o local ni se cumple de existir aquella.

En el mejor de los casos, esos planes o programas –a los que hace referencia el art. 6 d) del anteproyecto– son de carácter sectorial y ni siquiera este precepto impone su existencia, sino su evaluación y la publicidad de sus resultados en caso de existir.

Se aprecia, por tanto, un importante déficit regulatorio al que debería darse solución, más aún teniendo en cuenta el carácter básico de este precepto.

## 9. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El anteproyecto de ley lleva a cabo una regulación de las incompatibilidades del personal eventual (art. 42) distinta de la que existía hasta la fecha, ya que este tipo de personal se sujeta actualmente a las

prescripciones de la LI. El endurecimiento de este régimen para este colectivo es razonable y encomiable, pero sería deseable que se concretasen o aclarasen algunas cuestiones para conocer exactamente cuál es la regulación aplicable. A saber: primero, si la única actividad pública compatible, la de profesor asociado del art. 4.1 de la LI, exige autorización previa con observancia de los restantes requisitos que exige la LI y, segundo, si las actividades privadas del apdo. 3 que se les permite realizar exigen reconocimiento previo con los requisitos previstos en la LI o son actividades exceptuadas similares a las del art. 19 de la LI, que se pueden ejercer sin necesidad de reconocimiento previo.

Ya en la disposición final segunda se da nueva redacción al art. 19 de la LI, añadiendo matices a algunos de los supuestos de actividades exceptuadas ya existentes y adicionando otros nuevos. La ampliación del cupo de horas hasta 150 anuales cuando se trate de personal docente universitario para la dirección de seminarios y la impartición de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de personal empleado público o profesorado es claramente discriminatoria con respecto a los funcionarios expertos en cada una de las materias a impartir que conocen de primera mano la gestión en esos ámbitos. La formación no solo exige un conocimiento académico de la materia, sino también, y sobre todo, de su aplicación práctica. Por esa misma razón, la propia LI y la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, permiten a estos mismos funcionarios aportar su experiencia y conocimiento al ámbito universitario (hasta 120 horas anuales). Esta cuestión debería corregirse, en nuestra opinión, porque carece de fundamento y supone un agravio flagrante.

La ampliación, también, de 75 a 192 horas a las que pueden dedicarse a la labor de preparación para el acceso al empleo público, sin que nos opongamos a ella, no está justificada mínimamente en el expediente, especialmente cuando excede del doble de horas de las que actualmente están previstas.

La limitación de los supuestos enunciados en los párrafos g) y h) a 20 y 30 horas anuales debería dejarse a la interpretación de cada Administración pública, dado que dependerá de múltiples circunstancias que difícilmente pueden concretarse *a priori*, más aún cuando el colectivo de funcionarios pertenecientes a la Administración del Estado es el que menor peso tiene comparativamente con respecto al de las Administraciones autonómicas y locales.

Por último, el supuesto que enuncia el párrafo k) ya se recoge en el art. 11.1, párrafo segundo de la LI (las actividades particulares que en ejercicio de un derecho legalmente reconocido realicen para sí las personas directamente interesadas). Si no se deroga este, aparecerá la previsión por partida doble en la LI.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanes Climent, M. A. (2025). Alegaciones durante el trámite de audiencia e información pública del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*. <https://miguelangelblanes.com/2025/11/03/alegaciones-durante-el-tramite-de-audiencia-e-informacion-publica-del-anteproyecto-de-ley-de-administracion-abierta/>
- Cerrillo Martínez, A. y Velasco Rico, C. I. (2020). Managing Access to Public Information Conflicts. Is Mediation a Solution? Lessons from the Catalan Experience. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24), 293-312. <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.12>
- Ibáñez García, I. (2025). Contribución a la Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *Blog de la Fundación Hay Derecho*. <https://www.hayderecho.com/2025/09/15/consulta-publica-anteproyecto-ley-de-administracion-abierta/>
- Meseguer Yebra, J. (2024). Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (47), 51-81. <https://doi.org/10.59991/rvam/2024/n.47/1001>
- Meseguer Yebra, J. (2025). Comentario de urgencia sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Abierta. *El Consultor de los Ayuntamientos*. <https://elconsultor.aranzadilaley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAMtMSbF1jTAAAIzEwsjS7Wy1KLizPw8WyMDI1NDA0NTkEBmWqVLfnJZUGqbVpiTnEqALKB2Bo1AAAWKE>
- Mir Bagó, J. (2020). La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/05/06/la-mediacio-en-les-reclamacions-dacces-a-la-informacio-publica-josep-mir-bago/>