

Los instrumentos de ordenación y planificación del empleo público Andaluz. Su estructura

Josefa Cantero Martínez

Catedrática de Derecho Administrativo UCLM

Josefa.cantero@uclm.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PLANIFICACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA. SUS OBJETIVOS. 1. Los planes de ordenación de recursos humanos. A. Su naturaleza jurídica y su configuración como una herramienta discrecional de la Administración. B. El posible contenido de los planes. C. El procedimiento para su elaboración. 2. El instrumento para proveer personal de nuevo ingreso: la oferta de empleo público. 3. La herramienta para la información y gestión (integrada) de los recursos humanos: el registro de personal. A. Los registros andaluces en la legislación precedente. El Registro General de Personal de la Junta de Andalucía. C. Los restantes registros y los principios de coordinación y cooperación. D. Régimen de las inscripciones y anotaciones registrales. Su naturaleza jurídica. III. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO. 1. La ordenación de las personas a través de los cuerpos funcionariales. A. Las opciones y especialidades: ¿Un encorsetamiento de la estructura? B. La titulación como criterio taxonómico para la agrupación de los cuerpos. 2. El puesto de trabajo como unidad básica de la estructura. A. Su ordenación a través de las relaciones de puestos de trabajo. Sus controvertidas modificaciones automáticas B. Las nuevas herramientas de diseño organizativo: las unidades administrativas de apoyo temporal y de servicios comunes. IV. LA CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL LABORAL. V. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: Se analiza en este trabajo el Título VIII de la nueva Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, en el que se regula la estructura funcional a través de sus dos elementos básicos: los cuerpos de funcionarios y los puestos de trabajo. Asimismo, se estudian los instrumentos jurídicos diseñados por el legislador para la planificación y ordenación del empleo público andaluz. Ello nos lleva al análisis de algunas instituciones esenciales para la adecuada gestión del personal como son los planes de ordenación de recursos humanos, la oferta de empleo público, los registros de personal y las relaciones de puestos de trabajo. El análisis se hace principalmente teniendo como referencia la legislación funcional autonómica precedente y el estatuto básico del empleado público.

Palabras claves: empleo público, cuerpos funcionariales, puesto de trabajo, plan de ordenación de recursos humanos, registro de personal, relación de puestos de trabajo, oferta de empleo público, Grupos de clasificación funcional.

Abstract: This paper analyses Title VIII of the new Law 5/2023, of 7 June, on Civil Service in Andalucía, which establishes the structure of public service through its two basic elements: the civil servants' corps and the work positions. The juridical instruments designed by the legislator for public employment planning and management in Andalucía are also examined. This leads us to perform the analysis of some essential institutions for the proper management of officers such as human resources strategic plans, public employment tenders, employees registers and work positions listings. The analysis is mainly carried out using as reference the precedent autonomous legislation on civil service and the basic bylaws of the civil servant.

Key words: public employment, civil service corps, work position, human resources management plan, staff register, work positions listings, public employment tender, civil servants' classification groups.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, dedica su Título VIII a la regulación de la estructura del empleo público y de los instrumentos de ordenación y planificación de la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía y de todo el personal de sus agencias incluido en su ámbito de aplicación, en los términos dispuestos en los artículos 2 y 3 de dicha Ley y en los artículos 52 y siguientes de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, tras las múltiples modificaciones de que ha sido objeto.

El Título VIII se compone de dos extensos capítulos. El primero de ellos establece el régimen jurídico de los instrumentos y herramientas que son necesarias para la adecuada planificación y ordenación de la gestión de sus recursos humanos. Se incluyen en este capítulo los registros de personal, la oferta de empleo público (o instrumento similar) y los planes de ordenación de recursos humanos. El segundo capítulo se centra en la estructura del empleo público. Se regula tanto el elemento objetivo de la estructura, esto es, el puesto de trabajo y su ordenación a través de las denominadas relaciones de puestos de trabajo (RPTs), como el elemento subjetivo de la estructura funcional, es decir, el componente estructural que hace referencia a las personas, a los funcionarios públicos. Para ello establece el régimen jurídico de los cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía y de su clasificación profesional en Grupos y Subgrupos de titulación.

La dedicación de dieciséis largos y consistentes artículos para la regulación de esta materia, que van acompañados de otras tantas disposiciones adicionales, contrasta notablemente con los seis escuetos preceptos de la legislación previgente, de la *Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*. Esta profusión normativa es comprensible si tenemos en cuenta la importancia de la materia. Dificilmente puede funcionar una Administración de forma correcta y servir al ciudadano si carece de una estrategia adecuada para la gestión de su personal y si no dispone de los medios y herramientas necesarias para ejecutarla. Además, han pasado ya treinta y ocho años desde que se elaborara la anterior normativa y durante todo este período se han producido importantes avances en la ciencia sobre técnica y diseño organizativo, que ahora precisamente aparecen recogidos en el texto de la ley.

Por lo demás, la riqueza del nuevo régimen jurídico también resulta explicable si tenemos en cuenta que una de las pretensiones de la nueva ley ha sido precisamente la de abordar en una única norma todas las materias que integran el régimen jurídico de la función pública andaluza, aunque ello suponga una reproducción de la legislación básica estatal. El objetivo último es facilitar al operador jurídico la gestión del personal y evitar la dispersión normativa para la regulación de todos estos instrumentos. De esta forma se intenta también superar el vacío normativo que se había producido en determinadas instituciones y que había hecho necesario recurrir a la aplicación supletoria de la normativa estatal que, como es sabido, en muchos casos no responde a las mismas necesidades de la Administración autonómica.

Pues bien, de todo ello pretendemos ocuparnos en este trabajo, aunque dada la extensión de la materia y las limitaciones en cuanto al número de páginas que establecen las normas de publicación de esta revista, solo nos limitaremos a resaltar los aspectos más novedosos que se han introducido en cada una de estas instituciones y a poner de relieve algunos de los problemas que, a mi juicio, la nueva regulación podría llegar a plantear.

II. LA PLANIFICACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA. SUS OBJETIVOS

Siguiendo el esquema de la legislación básica estatal, el art. 89 de la Ley 5/2023 enumera los instrumentos para la adecuada planificación del empleo público andaluz y establece los principios y objetivos que han de perseguir. Son tres los medios jurídicos de los que se sirve la Administración para organizar y ordenar la gestión de su personal. El legislador andaluz se refiere a todos ellos impropiaemente como “instrumentos de planificación”, a pesar de que, en rigor, los únicos instrumentos que tienen realmente naturaleza planificadora son la oferta de empleo público y el plan de ordenación de los recursos humanos, que ha sido configurado por el legisla-

dor como un instrumento para la racionalización y organización del personal. Los registros de personal son más bien herramientas de gestión que proporcionan a la Administración información precisa sobre el número y la situación profesional de sus empleados públicos.

Todos ellos comparten, no obstante, su misma finalidad, que no es otra que la de contribuir a la consecución de la eficiencia y eficacia en la acción pública, en la prestación de los servicios y en la utilización de los recursos económicos, personales, materiales y tecnológicos disponibles. Es indudable que, al menos como premisa de partida, para conseguir estos objetivos la Administración necesita conocer la realidad del personal de que dispone, el número de efectivos y la naturaleza de su vínculo con la Administración. Toda esa valiosa información se obtiene a través de los registros de personal. A partir de esa información y teniendo en cuenta las funciones que la organización asume en cada momento concreto puede programar y planificar las necesidades de personal, adoptando todas las medidas de gestión de recursos humanos que sean necesarias e incluso decidiendo la incorporación de nuevos efectivos a través de los planes de ordenación de recursos humanos y de la oferta de empleo público, respectivamente. Estos instrumentos posibilitan algo que es esencial en toda organización, ya sea pública o privada, como es la dimensión adecuada de sus efectivos, la correcta distribución del personal, su mejor gestión, formación, motivación, promoción profesional y movilidad. Se trata, en definitiva, de instrumentos destinados a ordenar el sistema de empleo público en cada Administración en su conjunto¹.

1. Los planes de ordenación de recursos humanos (PORH)

La planificación de los recursos humanos ha sido definida como una forma de previsión de las necesidades futuras y de los medios de satisfacer las mismas en el seno de las diferentes organizaciones². Deberían convertirse en un instrumento imprescindible en una Administración pública moderna y eficaz, en la medida en que permite introducir en la organización mecanismos de análisis de sus necesidades de personal, a medio y a largo plazo, para programar la manera de satisfacerlas y optimizar el número y distribución de sus efectivos, en lugar de actuar de manera improvisada y reactiva. Además, en la medida en que permite objetivar la toma de decisiones organizativas, que por su naturaleza son discrecionales, difumina las distorsiones derivadas de influencias clientelares o corporativas³. Pero estas no son sus únicas

¹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2020, p. 116.

² PALOMAR OLMEDA, Alberto, "Organización del empleo público", capítulo tercero del *Manual de Empleo Público*, obra colectiva dirigida por Federico Castillo Blanco y Javier Quesada Lumbreras, Iustel, Madrid, 2009, p. 229.

³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, (2020: 125).

virtudes⁴. Con los PORH se pretende que los derechos básicos de los funcionarios, especialmente el derecho al cargo y el derecho a la carrera, se puedan hacer compatibles con los intereses de la organización administrativa y, en todo caso, queden subordinados a ella⁵.

La ley andaluza establece, con una perspectiva global y de completitud del marco jurídico, una novedosa regulación de los PORH, cubriendo así un sector de la función pública andaluza para el que no existía regulación propia. Ello se explica por la antigüedad misma de su legislación funcionarial, que era de 1985 y porque estos instrumentos no se introdujeron de forma generalizada y como legislación básica hasta el año 2007, a través de la ya derogada *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP).

Los PORH han sido configurados en el art. 90 de la Ley 5/2023 como uno de los tres instrumentos jurídicos de planificación que es imprescindible para la adecuada distribución del personal y la optimización de los empleados públicos. Su consagración y regulación explícita en el art. 90 de la Ley 5/2023 constituye una importante novedad que, además, es premisa necesaria para remediar uno de los grandes males que afectan a nuestras Administraciones públicas como es el de la falta de una verdadera cultura planificadora del personal a su servicio. Con este instrumento se pretende cuadrar la ecuación entre lo que tengo y lo que necesito o voy a necesitar a medio o largo plazo. Se trata, además, de aprovechar al máximo el talento del personal existente en la Administración y de ajustar de manera previsora el número de empleados disponibles en cada momento en atención a las necesidades de la organización para evitar excesos estructurales de personal o las repentinas carencias de empleados de carácter fijo, que son extremadamente dañinas para la Administración en la medida en que constituye una de las causas más importantes para el aumento de la temporalidad en el empleo público⁶.

⁴ PALOMAR OLMEDA, Alberto, “Organización del empleo público”, capítulo tercero del *Manual de Empleo Público*, obra colectiva dirigida por Federico Castillo Blanco y Javier Quesada Lumbreras, Iustel, Madrid, 2009, p. 216.

Véase a RODRÍGUEZ GURTUBAY, Alfredo, *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 2013.

⁵ Nos remitimos para profundizar, entre otros autores, a ALDOMÀ BUIXADÈ, Josep, “Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, obra colectiva dirigida por Salvador del Rey Guanter y coordinada por Manuel Férrez Fernández y Esther Sánchez Torres, La Ley, 2008; ARROYO YANES, Luis Miguel, “La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: planificación de Recursos Humanos y estructuración del empleo público”, en la obra colectiva coordinada por Enrique LINDE PANIAGUA, titulada *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, Madrid, 2008.

⁶ Véase la polémica Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Los PORH tienen como finalidad última la optimización de las políticas de personal, dimensionando adecuadamente los efectivos de la Administración. Posibilitan hacer una radiografía del personal que tiene la Administración en cada momento y del que necesita realmente tener. Es la herramienta que evita que la Administración realice una gestión de sus recursos humanos reactiva a los problemas ya planteados e improvisada, lo que solo se puede conseguir implantando instrumentos reflexivos y de programación que permitan aprovechar el talento ya existente, así como mejorar el aprovechamiento y la distribución del personal de la Junta. Su adecuada utilización podría ser muy útil para optimizar la gestión de un empleo público tan extenso como el andaluz, toda vez que, según el último boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas de julio de 2023, el sector público andaluz está compuesto por 327.872 empleados públicos⁷.

La crisis de la Covid-19 y la necesidad de gestionar los fondos europeos ya puso de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con este tipo de instrumentos. Así, un ensayo de ello se ha visto en el *Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Su exposición de motivos destacaba la necesidad de optimizar la totalidad de los recursos humanos. Resultaba ya ineludible “*abordar, como realiza la norma estatal de similar objetivo, las posibilidades de movilidad de recursos humanos en términos de adscripción funcional a la gestión de los programas y áreas afectados mediante las herramientas establecidas en la normativa vigente para cada Consejería y entidad instrumental, en primer lugar, o incluso entre las Consejerías y entidades instrumentales de la Junta de Andalucía. Esto último se podrá realizar mediante la aprobación de una planificación estratégica de gestión que tendrá como objetivo la redistribución y el aprovechamiento de todo el personal empleado público existente para movilizar el máximo de recursos humanos posibles para facilitar la completa ejecución de fondos europeos, de conformidad con la normativa que resulte de aplicación*”.

En sus artículos 7 y siguientes se regulaba la planificación estratégica de gestión de los recursos humanos en el ámbito de cada Consejería y de cada uno de sus entes instrumentales para intentar aprovechar el talento existente en cada organización, atribuyendo a la persona titular de la Viceconsejería la competencia para su aprobación. Estos planes deberían contener las medidas necesarias para lograr una gestión eficaz de los fondos financiables con fondos europeos y la optimización del personal. Las herramientas que podía contener el plan eran muy variadas y se establecían unos útiles criterios preferenciales para su adopción, objetivando así la

⁷ *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Registro Central de Personal, Julio 2023, Ministerio de Hacienda y Función Pública (consultado el 1 de febrero de 2024). Disponible en: https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_julio2023.pdf

toma de decisiones administrativas. Dichas medidas podían ir desde la asignación temporal de funciones a tiempo completo o parcial, al amparo de lo establecido en el artículo 73.2 del TREBEP, hasta el traslado provisional de conformidad con lo previsto en el artículo 27.2 de la antigua Ley 6/1985 o la movilidad de efectivos prevista en los artículos 81 y 83 del TREBEP, no solo entre Consejerías sino también entre el personal del sector público andaluz y las entidades gestoras de proyectos financiados con fondos europeos. Como medidas adicionales -y con carácter subsidiario- preveía también la posibilidad de reforzar las plantillas con el nombramiento de personal funcionario interino y personal estatutario temporal. Todo ello, y como es propio de estos instrumentos, complementado con medidas precisas para la formación del personal involucrado en la gestión de los fondos europeos.

Sin embargo, la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su *Informe de Fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*⁸ (PRTR), ha puesto de manifiesto la falta de cultura planificadora que sigue existiendo en la Junta de Andalucía, al igual que en la mayor parte de nuestras Administraciones Públicas, a pesar del llamamiento explícito que hacía el Decreto-Ley 3/2021 para la elaboración de los correspondientes instrumentos de planificación en cada Consejería. Constata la Cámara que, a pesar de que el art. 7 preveía la elaboración de estos planes como base imprescindible para la adopción de las acciones necesarias para la reorganización, nombramiento y contratación de personal para gestionar los proyectos financiados con fondos europeos, a fecha de septiembre de 2022 todavía no se había elaborado ningún instrumento de planificación estratégica de gestión de recursos humanos. Esta situación, no obstante, ya ha sido revertida. En este sentido, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 27 de octubre de 2023, se ha aprobado el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2030⁹.

⁸ Cámara de Cuentas de Andalucía, *Informe de Fiscalización sobre las medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, aprobado por el Pleno de la Cámara el 30 de enero de 2023, (JA 10/2022), p. 25, disponible en:

file:///C:/Users/JOSEFA~1.CAN/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/5c7974b5-4455-48d3-bf5b-801ca1fc01e9/fiscalizacion-sobre-las-medidas-adoptadas-para-la-implementacion-del-plan-de-recuperacion-transf%20(1).pdf

⁹ Este primer plan estratégico supone un importante cambio de concepción en lo que es la gestión de personal, que ha pasado de tener un plano secundario a ser valorada como determinante del éxito organizacional. La información completa sobre este plan puede verse en: <https://juntadeandalucia.es/organismos/justiciaadministracionlocalyfuncionpublica/consejeria/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/445855.html#toc-documentos-del-plan>

A. Su naturaleza jurídica y su configuración como una herramienta discrecional de la administración

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los PORH, la jurisprudencia los ha calificado como un acto administrativo con destinatario plural. Los PORH no son normas reglamentarias. Sobre esta materia se produjo un importante cambio jurisprudencial a raíz de la STS de 25 de noviembre de 2015, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, en la que modificó y rectificó su doctrina anterior y declaró que los planes de ordenación de recursos humanos carecen del carácter de disposición general y, en consecuencia, no proceden impugnaciones indirectas. Por lo tanto, careciendo del carácter de disposición general no es posible plantear una impugnación indirecta del contenido de un instrumento de planificación. Asimismo, lo ha considerado como un instrumento “discrecional” de la Administración, en el que se mezclan sus potestades autoorganizatorias con aspectos relativos al régimen jurídico del personal empleado público. Ello explica las dudas jurídicas que en ocasiones ha planteado el proceso de elaboración de estos planes. El PORH no es cualquier instrumento organizativo ni cualquier estudio o análisis sectorial de los requerimientos de personal, sino que ha de ser una herramienta de planificación global de objetivos, de organización y de personal de la Administración. Aunque no tiene sentido planificar sin tener en cuenta el contexto organizacional, la jurisprudencia se ha encargado de señalar la diferencia entre la planificación y las potestades autoorganizatorias de la Administración.

Se trata, efectivamente, de una herramienta de gestión y planificación muy conveniente para todo tipo de organizaciones, aunque en el ámbito administrativo no es obligatoria, como demuestra la dicción literal del art. 90.1 de la Ley al señalar que el Consejo de Gobierno “podrá aprobar” estos planes, previa negociación con los sindicatos. Así lo ha declarado también nuestra jurisprudencia, entre otras, en la STS de 25 de noviembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, en la que se ha pronunciado sobre los PORH y la potestad autoorganizatoria de la Administración, distinguiendo ambos instrumentos. Se planteaba como cuestión casacional clarificar si cuando una Administración Pública realiza una reestructuración departamental y aprueba la correspondiente estructura orgánica, en ejercicio de su potestad de organización, resulta preceptivo aprobar previa o paralelamente un PORH, más allá de la modificación de la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Pues bien, recuerda la Sala que los PORH y los decretos de estructura son instrumentos jurídicos diferentes, que obedecen a finalidades distintas. Por ello, el procedimiento para su elaboración y la participación de los sindicatos en estos procesos también es muy diferente. Los PORH son un instrumento de planificación de recursos humanos que se puede aprobar en el marco de políticas organizativas

específicas basadas en el análisis de disponibilidades y necesidad de personal, cuantitativa o cualitativa. Atienden exclusivamente a la racionalización y organización del personal. Deben ser objeto de negociación colectiva conforme al art. 37.1.c) del TREBEP, así como cuando prevea la incorporación de recursos humanos, a través de la negociación de los criterios generales sobre la Oferta de empleo público (art. 37.1.l del TREBEP).

Por el contrario, los instrumentos jurídicos en que se plasmen las decisiones organizativas de estructura de las Administraciones Públicas se adoptan en el ejercicio de sus potestades de organización y, en principio, no deben ser materia de negociación colectiva. En el caso concreto analizado en la sentencia se trataba de un Decreto autonómico en la Administración catalana que procedía a la reorganización de determinadas unidades y áreas funcionales. Pues bien, recuerda la Sala que únicamente cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas en las que se ejerciten sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo del personal funcional es obligatoria su previa negociación con las organizaciones sindicales.

Todo ello ha llevado a la Sala a fijar como doctrina casacional que las decisiones de reestructuración organizativa adoptadas por una Administración pública en el ejercicio de sus potestades autoorganizatorias no exigen de la aprobación previa, simultánea o posterior de un plan de ordenación de recursos humanos o un plan de empleo, sin perjuicio de que las consecuencias sobre las condiciones de trabajo que pudieran derivar de dicha reestructuración organizativa deban ser objeto de negociación colectiva de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2.a), segundo párrafo del EBEP.

En definitiva, los PORH han sido configurados por el legislador autonómico como un instrumento discrecional de la Administración. Ello no desmerece, sin embargo, el importante valor que tienen a la hora de legitimar la toma de decisiones organizativas. A través de ellos la Administración explica las medidas que se van a adoptar, justificando y objetivando su toma de decisiones, no tanto organizativas, porque aquí los ámbitos de libertad de la Administración son mucho más amplios, sino también y especialmente las decisiones en materia de personal. Como advierte Palomar Olmeda, sin este instrumento se corre el riesgo de que los gestores caigan en la tentación de convertirlo en un instrumento subjetivo de decisiones que condicione su efectividad y genere una amplia conflictividad. De ahí el valor esencial que tienen los PORH como instrumento de objetivación de las decisiones administrativas en el marco del empleo público¹⁰. En virtud precisamente de este carácter, debe ser im-

¹⁰ PALOMAR OLMEDA, Alberto, "Organización del empleo público", *op. Cit. Manual de Empleo Público*, pág. 228.

prescindible que la planificación recoja los criterios para la adopción de las medidas que contempla. Pensemos, por ejemplo, en los criterios para una eventual reasignación de efectivos, que, en todo caso, habrán de estar relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad del personal; en los criterios para ordenar los procesos de movilidad o para establecer limitaciones en la participación de los empleados en los concursos de traslados o incluso para decidir los puestos de trabajo que se modifican o suprimen. Son, en definitiva, una valiosa herramienta para facilitar el posterior control judicial.

B. El posible contenido de los planes

La regulación del contenido de la planificación supone un importante avance en el empleo público andaluz porque viene a establecer *ex novo* una regulación que antes solo existía en la legislación básica estatal, aunque se limita básicamente a reproducir ese esquema y pierde la oportunidad de establecer innovaciones relevantes, siguiendo, por ejemplo, la estela del nuevo *Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado* presentado en marzo de 2023, que decayó ante la convocatoria de elecciones generales de 28 de julio de 2023¹¹. En este proyecto se regula la planificación desde una visión mucho más enriquecedora técnicamente, como un instrumento obligatorio para la actuación administrativa que se vincula estrechamente con los objetivos organizacionales y con la planificación plurianual de la Administración del Estado, tanto presupuestaria como funcional. Con independencia de que este proyecto de ley pueda o no rescatarse en un futuro, lo cierto y verdad es que establece un régimen jurídico bastante más preciso y avanzado que el actualmente vigente, a partir de la existencia de planes estratégicos de recursos humanos de ámbito general, de planes específicos y de planes de reestructuración en sectores concretos que permiten garantizar las necesidades de personal en coherencia con las actividades planificadas de la Administración.

Se echa de menos que el legislador andaluz no obligue a las Consejerías y a sus agencias a elaborar planes específicos de recursos humanos que permitan vincular y conectar las necesidades de personal con la planificación general de su actividad en el ámbito sectorial respectivo. Estos instrumentos podrían ser muy valiosos para analizar las cargas de trabajo de su personal, adecuar el personal a las necesidades de la organización, impulsar un reparto territorial equilibrado en la comunidad autónoma, mejorar la eficiencia y productividad del capital humano, formar al personal para posibilitar el desempeño adecuado de las tareas de sus puestos de trabajos o incluso para identificar ámbitos deficitarios y excedentarios de efectivos. Se trata,

¹¹ El Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado de 24 de marzo de 2023 (121/000149), publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, número 149-1.

en definitiva, de que el plan pueda estar alineado con la consecución de los objetivos estratégicos de la Administración de la Junta.

La regulación de la planificación contenida en el art. 90 de la Ley 5/2023 es, sin embargo, bastante más modestas. Los planes pueden ir referidos a todo el empleo público o a un ámbito determinado y afectar, al personal laboral o al funcional o a ambos conjuntamente. En cuanto a su contenido, deben recoger todas las actuaciones que sean necesarias para la óptima utilización de los recursos humanos, siempre dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de la política de personal. Ahora bien, el legislador autonómico se limita a establecer un listado abierto de las posibles medidas que puede contener el plan. Aunque es mucho más amplio que el previsto en el ámbito de la legislación básica estatal porque se recogen explícitamente nuevos supuestos, no ha dado el paso de imponerlo para la gestión de otras importantes instituciones funcionariales como, por ejemplo, para la evaluación del desempeño o la elaboración de la oferta de empleo público. Se parte, sin más, de la regla general de que, además de las medidas que expresamente contempla el precepto, puede contener cualquier otra permita conseguir los objetivos de eficacia y eficiencia que persigue este instrumento.

El PORH puede establecer la modificación de los sistemas de organización del trabajo o de las estructuras de puestos de trabajo, se entiende que mediante la modificación de las RPT. Puede disponer medidas de promoción interna, de recualificación de personal y de movilidad del personal, ya sea de movilidad forzosa o de movilidad voluntaria. Puede afectar a los mecanismos de provisión de puestos de trabajo previendo, por ejemplo, la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de los ámbitos que se determinen. Puede decidir la incorporación de nuevo personal a través de la oferta de empleo público o instrumento similar y determinar sectores prioritarios en necesidades de personal.

Como novedades, respecto del listado estatal, el plan puede recoger los incentivos que puedan anudarse a la jubilación voluntaria del personal, con respeto a lo previsto en la legislación sobre Seguridad Social, así como la posibilidad de que el plan pueda contener medidas de teletrabajo y de prestación de servicios a tiempo parcial. Podría tratarse de medidas idóneas que pueden contribuir a una mejor organización del trabajo y a evitar la improvisación. No obstante, aunque en la regulación que se hace del teletrabajo en su art. 37, aparece configurado como una forma “no ordinaria” de prestación de servicio, no se conecta ni se exige ningún PORH para su implantación. Se pierde la oportunidad de señalar la necesidad de establecer en este instrumento los posibles criterios para la adopción de esta medida y de identificar objetivos tanto organizativos, derivados de la planificación estratégica, como individuales relacionados con ellos y con la evaluación de su cumplimiento. Lo

mismo ocurre con el trabajo a tiempo parcial. El legislador no nos da ninguna pista al respecto, toda vez que el art. 40 de la Ley 5/2023 no contiene después ninguna exigencia de planificación para la fijación de los criterios que han de concurrir para su establecimiento.

Existen otros supuestos que, estando específicamente contemplados en esta ley, no aparecen mencionados en este listado, como hubiera sido preferible por razones de técnica jurídica y seguridad. Un claro supuesto de ello es lo previsto en las disposiciones adicionales vigesimosexta y en la vigesimonovena, que regulan dos valiosas herramientas de gestión de recursos humanos que permiten emplear de forma eficiente los efectivos disponibles que sean necesarios, bien para la consecución de objetivos estratégicos, bien para la atención de servicios comunes técnicos y especializados en órganos directivos centrales o periféricos. Me refiero a las unidades administrativas de apoyo temporal a la Junta y a las unidades administrativas de servicios comunes de la Administración de la Junta. También se ha previsto, además con carácter obligatorio, para los procedimientos de reasignación de efectivos del art. 133 de la ley y, en consecuencia, también para las situaciones administrativas conectadas con esta forma de provisión de puestos de trabajo, tal como sucede en la situación de expectativa de destino y con la excedencia forzosa reguladas en sus artículos 159 y 158, respectivamente, que no podrán ejecutarse sino a partir de la publicación del correspondiente plan. Asimismo, se exige también un PORH para solventar situaciones puntuales relacionadas con el exceso de personal a través del pase del funcionario a la situación administrativa de excedencia voluntaria incentivada, que proporciona un alivio temporal de hasta cinco años a la organización (art. 157 de la Ley 5/2023).

A mi juicio, no obstante, si bien estas medidas constituyen una innovación importante, sobre todo si tenemos en cuenta la situación de partida, no progresan lo suficiente para garantizar una utilización técnica más avanzada de este instrumento y que garantice plenamente la subordinación de la gestión del personal a los objetivos de la organización en materias como, por ejemplo, la evaluación del desempeño, que debería quedar también integrada en el marco de la planificación estratégica de cada Consejería y agencia, alineando los objetivos de la organización con los del trabajo del personal. Esta planificación estratégica, a partir de una previa reflexión organizativa, debería constituir el fundamento de la actuación administrativa en materia de función pública pues, en la medida en que proporciona conocimiento sobre el personal, permite optimizar también su capital humano, alineando y subordinando sus intereses al interés general, asegurando que los empleados públicos sean los más adecuados en sus perfiles técnicos. Por ello, hubiera sido muy razonable que se regularan estos instrumentos como una herramienta obligatoria de la Junta de Andalucía para gestionar el talento existente y retenerlo a través del diseño de itinerarios formativos y de carrera. Su vinculación con la oferta de empleo público y con los procesos de

evaluación de desempeño hubiera permitido también dotar de mayor transparencia y previsibilidad a las ofertas de empleo y facilitar la evaluación a partir de la planificación estratégica de la organización, teniendo en cuenta los recursos, objetivos y resultados de cada unidad como marco de valoración objetiva y objetivable.

La falta de previsión explícita en el texto de la ley de todos estos aspectos no ha impedido a la Administración la elaboración de un plan muy ambicioso, detallado e innovador, como es el primer plan estratégico de recursos humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-30, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 24 de octubre de 2023. El plan pretende afrontar algunos de los retos más importantes que tiene planteada la Administración en los próximos años ante una plantilla envejecida y que debe adaptarse a las importantes transformaciones tecnológicas que se están produciendo en la Administración y en la sociedad. Contempla numerosas medidas innovadoras que se agrupan en cinco grandes líneas estratégicas que afectan a la selección y reclutamiento del personal, a la estructura y ordenación de los puestos de trabajo, a la carrera administrativa, a la formación y a la dirección pública profesional. Establece prioridades e incorpora modernas técnicas para una mejor gestión de personal. Así, introduce medidas para la implantación de las gestión por competencias y la gestión por objetivos, con la intención de potenciar el trabajo en equipo y reconocer mejor el talento interno y de la organización. Prevé la aprobación de diccionarios de competencias genéricas y específicas en determinados ámbitos de la Administración, lo que permitirá la adaptación de la formación al sistema de gestión de competencias. Contempla técnicas modernas para la consolidación de comunidades de prácticas y capacitación en innovación colaborativa, así como planes de acogida de los nuevos empleados públicos y del personal con discapacidad. Contiene medidas de reclutamiento para la captación del talento y para la mejora de la eficacia de los procesos selectivos. Prioriza medidas que buscan una mayor flexibilización de la estructura de los puestos de trabajo y la implantación de la dirección pública profesional mediante la aprobación del diccionario de competencias directivas y del correspondiente sistema para su acreditación, etc. Sin duda, su ejecución abocará a una Administración más moderna, más flexible y digital, que permitirá una mejor y más eficaz adaptación a las necesidades de la sociedad.

C. El procedimiento para su elaboración

Con mejor técnica jurídica que la prevista en el art. 69 del TREBEP, el art. 90 establece de forma explícita algunas determinaciones esenciales para la elaboración de los planes de ordenación de recursos humanos como son las relativas a las actuaciones previas que resultan necesarias para su redacción, a la intervención sindical en su redacción, a la determinación exacta del órgano que tiene la competencia para aprobarlos o a las fuentes que se han de respetar cuando el plan afecta al personal laboral. Así, y como no podría ser de otra manera, cuando se trata de establecer ac-

tuaciones para el personal laboral de la Junta, el legislador obliga a tener en cuenta lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y en los correspondientes convenios colectivos que resulten aplicables.

Aunque algunos de estos aspectos ya se recogían en la legislación básica estatal, la nueva ley la mejora técnicamente al regular en un mismo precepto y de forma obligatoria algunas medidas que estaban diseminadas en la legislación estatal o que se dejaban a la libre disposición de la Administración. Así sucede, por ejemplo, con la negociación colectiva, a la que no se refería explícitamente el art. 69 del TREBEP y cuya regulación había que encontrarla en la letra c) del art. 37.1 del TREBEP, en la medida en que obliga a la negociación sindical en materia de planes de empleo (STS de 25 de noviembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a).

Lo mismo sucedía con los estudios previos del personal, los que muestran la foto y la radiografía de los empleados públicos y del talento existente en una organización. A ellos se refiere la letra a) del art. 69.2 del TREBEP que, al mencionar los análisis de las disponibilidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos, los configura meramente como uno de los posibles contenidos que, entre otros muchos, podía contener el PORH. La redacción del nuevo precepto nos parece mucho más adecuada al ser configurados estos análisis, no como un posible contenido del plan, sino como un requisito obligatorio que constituye una fase esencial y previa del mismo.

Este aspecto es muy importante porque ofrece una visión amplia y enriquecedora de la planificación. El plan debe ser una fotografía o, mejor dicho, una radiografía de lo que tiene una Administración y de lo que necesita para cumplir de manera adecuada con todas las funciones que tiene encomendadas, optimizando la gestión del personal existente y extrayendo todo su talento. Por ello, es necesario que la redacción del plan vaya forzosamente precedida de un análisis de su personal, no solo cuantitativo, sino también cualitativo. Debe ir acompañado de un estudio de las disponibilidades o necesidades de personal, atendiendo tanto al número de efectivos como a sus perfiles profesionales o niveles de cualificación. En ese sentido, la planificación puede y debe ser utilizada como una herramienta que permita también la captación del talento en la Administración, la identificación de los conocimientos y competencias del personal existente¹² y la articulación de una adecuada política de personal a través de la formación, la carrera, la promoción interna y la movilidad. Así, por ejemplo, a partir de esta valiosa información sobre el talento oculto existente en la organización se podrían diseñar itinerarios formativos y de carrera para cubrir

¹² JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación”, en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, junio de 2013, p. 91.

las lagunas de personal que se detecten en la Administración andaluza. Este análisis dependerá del ámbito de actuación del PORH y de su extensión, toda vez que éste puede afectar al conjunto de la Administración o a un determinado sector orgánico o funcional de la misma. Debe constituir, en todo caso, la fase inicial de todo plan y ser premisa del mismo.

Puede decirse, en consecuencia, que el legislador autonómico trata de abordar las necesidades organizativas de la Administración andaluza superando el enfoque estático de los PORH, esto es, la visión meramente cuantitativa y exclusivamente numérica de cuántos empleados tiene la Administración y dónde los tiene, para situar a la Administración en una consideración dinámica y cualitativa, lo que es y lo quiere ser en función de sus necesidades y, sobre todo, de los objetivos y finalidades que la misma deba desarrollar, toda vez que lo relevante de las organizaciones no debe ser únicamente el número de los empleados públicos sino más bien sus habilidades, sus cualificaciones profesionales, sus competencias, su idoneidad funcional y, en definitiva, su talento¹³. Se echa en falta, sin embargo, que no se haya previsto ninguna obligación de evaluación posterior del plan que permita llevar a cabo un adecuado seguimiento del cumplimiento de los objetivos y, en su caso, introducir las medidas correctoras que puedan resultar necesarias¹⁴.

Por último, el legislador también asigna responsabilidades en esta materia. Atribuye la competencia para su aprobación al Consejo de Gobierno de Andalucía, tras su previa negociación colectiva con los sindicatos. Ello contrasta con la atribución competencial -bastante más operativa- que realiza el art. 7.2 del Decreto-Ley 3/2021 para la gestión de los fondos europeos. En este caso se prevé la elaboración de planes estratégicos de gestión de recursos humanos en el seno de cada Consejería y ente instrumental y se atribuía su aprobación a la persona titular de la Viceconsejería.

¹³ PALOMAR OLMEDA, Alberto, "Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrà que cambiar el EBEP antes de aplicarlo", en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 3, junio de 2012, pp. 81 y ss.

¹⁴ La falta de previsión del legislador no ha impedido, sin embargo, que el Plan estratégico de los recursos humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2030, con gran acierto, haya creado una Comisión de seguimiento para conocer periódicamente el nivel de ejecución del plan. Ello permitirá detectar, con antelación suficiente, posibles desviaciones y, en su caso, poder determinar estrategias y alternativas para superarlas.

Esta falta de previsión legal no ha impedido que el primer plan estratégico de los recursos humanos de la Administración General de la Junta (2023-2030) no haya establecido un plan de actuación al respecto, partiendo del problema detectado sobre la falta de realización de análisis sobre las cargas de trabajo. Se establecen determinados programas de actuación en este ámbito para seleccionar personas con talento y capacidad de innovación y, sobre todo, para selección personal con base en las competencias que requiere en cada caso la Administración autonómica.

2. El instrumento para proveer personal de nuevo ingreso: la oferta de empleo público

El instrumento previsto por el legislador para organizar y centralizar el proceso de selección de los empleados públicos es la oferta de empleo público o instrumento similar que pueda establecerse, regulada en el art. 91 de la Ley. Su finalidad no es otra que la de plasmar las necesidades de personal de nuevo ingreso, lo que exige que previamente la Junta de Andalucía haya realizado una reflexión organizativa previa sobre su personal, sobre las funciones que pueden desarrollarse con los empleados públicos de los que dispone, utilizando los medios de provisión de puestos de trabajo o la promoción interna o, por el contrario, decidiendo ofertar a la sociedad los puestos vacantes que necesite cubrir con personal de nuevo ingreso. En todo caso, el precepto reproduce, sin grandes novedades, el régimen previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley de 1985, aunque realiza una distinta ordenación sistemática de esta institución pues, de estar regulada en el capítulo dedicado a la selección de personal pasa al capítulo dedicado a los instrumentos de planificación, siguiendo así el modelo previsto en el capítulo I del Título V del TREBEP.

A pesar de esta pretendida relación entre la oferta y la planificación, el legislador autonómico no remata la faena y sigue manteniendo una visión un poco pobre de este instrumento pues ni configura la planificación estratégica como un instrumento obligatorio en la Administración ni exige forzosamente que los planes contengan los criterios y las medidas necesarias para articular la oferta de empleo público. Se limita, sin más, a prever la posibilidad de que los planes puedan contener medidas para la incorporación de nuevo personal a través de la oferta de empleo público o la determinación de sectores prioritarios en necesidades de personal. No impone estos contenidos a los PORH que, en su caso, puedan elaborarse. A pesar de que considera la oferta como uno de los tres elementos de planificación que contiene el capítulo primero del Título VIII, no la vincula a una previa y necesaria planificación estratégica de la Junta de Andalucía, a diferencia de lo que ocurre con la configuración que se vislumbraba, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración de 24 de marzo de 2023, que decayó con la celebración de las elecciones generales de julio de 2023 o con el modelo resultante de lo previsto en los artículos 107 y 108 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*. Como es lógico, en el nuevo modelo se resalta la especial relación que debe existir entre ambos instrumentos. La oferta debe realizarse en el marco de la planificación estratégica, donde previamente se han debido establecer los criterios y las medidas necesarias para articular la oferta de empleo público, para orientar los mecanismos de movilidad, las convocatorias de provisión de puestos y los procesos de promoción interna,

para proponer los itinerarios formativos requeridos y para establecer objetivos de desempeño, fomentando en todo caso el talento interno. A partir de lo previsto en la planificación, la oferta se configura como el acto por el que se definen y cuantifican los efectivos de personal en función de las necesidades de la Administración y de las políticas públicas prioritarias del Gobierno previamente determinadas. En la regulación estatal queda definitivamente clarificada su especial naturaleza jurídica. Como ha señalado la STS de 26 de octubre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), la oferta de empleo público no tiene naturaleza de disposición reglamentaria. Es un instrumento fundamental de planificación que, en principio, debe ser aprobada y publicada anualmente por cada Administración Pública, teniendo en cuenta sus necesidades de personal de nuevo ingreso, así como la necesaria cobertura presupuestaria, aunque no exige que las plazas contempladas en una determinada oferta de empleo público hayan de ser ineludiblemente convocadas y adjudicadas dentro de ese año. En Madrid, a 26 de octubre de 2023.

Aunque haya cambiado de ubicación en el texto de la nueva ley, la relación entre la oferta y los procesos selectivos es evidente. No puede seleccionarse si previamente no se han ofertado públicamente las plazas vacantes dotadas presupuestariamente. Ahora bien, la ubicación en un título y capítulo diferente obedece a la necesidad de relacionar esta institución con los demás instrumentos de ordenación y planificación de los recursos humanos y, en todo caso, denota el valor que tiene esta institución. No se trata de un instrumento meramente informativo, sino de un requisito imprescindible para la selección del personal. A pesar de esta vinculación, no es un acto de trámite del proceso de selección, “sino más bien un acto autónomo y previo que condiciona su iniciación¹⁵”. A través de esta herramienta se canaliza la incorporación de los nuevos empleados públicos que se necesitan para seguir prestando los servicios públicos y para realizar las funciones que tiene encomendadas la Administración. Para ello es necesario que exista la correspondiente asignación presupuestaria. A sensu contrario, y por si quedaba alguna duda, el legislador clarifica que no podrán convocarse pruebas selectivas para la provisión de plazas cuya cobertura no se halle comprometida en la oferta de empleo público o instrumento similar.

La nueva regulación soluciona directamente una duda que se plantea frecuentemente, como es la de determinar si antes de sacar las plazas a oferta de empleo público es necesario ofertar dichos puestos para su provisión entre los funcionarios de carrera o empleados laborales de la Administración. La respuesta es tajante. No será necesario que los puestos de trabajo ofertados para ingreso de nuevo personal hayan sido convocados previamente para su provisión por el procedimiento de concurso de méritos.

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2020:124).

Por otra parte, la nueva ley regula con gran amplitud -y siguiendo la última jurisprudencia elaborada sobre este aspecto- el contenido mínimo de la oferta de empleo público o del instrumento similar que se establezca, que deberá recoger, al menos, el número de plazas vacantes que deban cubrirse por personal funcionario de carrera y por personal laboral fijo, señalando las plazas correspondientes a personal funcionario de carrera agrupadas por grupos, subgrupos, cuerpos, especialidades y, en su caso, opciones, y las de personal laboral fijo agrupadas por grupos y, en su caso, por categorías, especificando el número de plazas que corresponden a cada uno de los sistemas de acceso. Debe reservar un cupo de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, que se realizará sobre el cómputo total de las vacantes incluidas en la oferta de empleo público o instrumento similar que determine la normativa vigente, aunque cabe la posibilidad de que puedan reservarse en aquellas convocatorias de cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario y categorías de personal laboral cuyo desempeño se adapte mejor a las peculiaridades de las personas con discapacidad.

Clarifica así la solución dada al problema que se ha planteado respecto de la inclusión o no en la oferta de empleo público de las plazas de promoción interna, toda vez que, en rigor, la promoción interna es una modalidad de carrera profesional y no un sistema para el acceso (nuevo ingreso) al empleo público y, por ello, pudiera efectuarse una aproximación muy restrictiva en cuanto al contenido de la oferta de empleo público, afirmando que el artículo 70.1 del TREBEP no se estaría refiriendo directamente a la promoción interna cuando habla de necesidades de recursos humanos que deban proveerse mediante la "incorporación de personal de nuevo ingreso". El legislador autonómico ha tenido en cuenta que la jurisprudencia ha realizado una lectura muy amplia de este instrumento, basándose en la interpretación realizada clásicamente del art. 18 de la Ley 30/1984 de medidas urgentes para la reforma de la función pública, cuyo contenido era esencialmente el mismo que el del art. 70. Ha entendido que cuando establece la exigencia de inclusión de las plazas que deban proveerse no contempla salvedad alguna para la exclusión de las plazas reservadas al sistema de promoción interna.

Ante la falta de exclusión expresa, ha considerado que la previsión legal de inclusión alcanza a la promoción interna. Así lo ha entendido la jurisprudencia, entre otras, en la STS de 3 de marzo de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, que se ha pronunciado en casación sobre el contenido de la oferta y la interpretación que hay que dar al art. 70.1 del TREBEP. Ha señalado que la previsión de inclusión de plazas en la oferta de empleo público alcanza también a las plazas que deban ser ofertadas a procesos selectivos de promoción interna. Esta conclusión viene a coincidir con una interpretación amplia del concepto de oferta de empleo público, como comprensiva de todas las plazas vacantes y dotadas presupuestariamente que

vayan a ofertarse a la incorporación de nuevo personal. Se trataría de una exigencia del principio de transparencia de la actuación administrativa que, según la Sala, es un principio que contribuye a garantizar la clara delimitación y concreción de los objetivos de la oferta de empleo y, además, posibilita que los potenciales destinatarios de la oferta tengan un conocimiento más exacto de las plazas que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Pues bien, el legislador autonómico aclara -aunque en otro precepto- estos extremos e incluso establece una reserva de plazas ofertadas a la promoción interna. A ello se refiere explícitamente el art. 57.2.a) al regular que la oferta debe incluir un mínimo del veinticinco por ciento de plazas para la promoción interna, que pueden proveerse en la misma convocatoria del turno de acceso libre o mediante una convocatoria independiente.

Se aprueba anualmente por el Consejo de Gobierno de la Junta, a propuesta de la Consejería competente en materia de función pública y previa negociación colectiva, al menos en lo que se refiere a la fijación de sus criterios generales (art. 8.2.f), en relación con el art. 9.1.a) y con el art. 85.1.l) de la Ley 5/2023). Aunque el legislador autonómico ha olvidado en este precepto hacer referencia expresa a la publicidad que ha de dotarse a este instrumento por su propia naturaleza, es obvio que debe ser publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial del Estado para que cualquier ciudadano interesado en acceder al empleo público pueda conocer la existencia de estos puestos de nuevo ingreso. Esta exigencia es imprescindible para satisfacer el derecho fundamental de acceso a la función pública previsto en el art. 23.2 de la Constitución española. Ello explica que la publicidad de las ofertas sea uno de sus aspectos más característico, pues es lo que permite a cualquier ciudadano conocer con antelación y en igualdad de condiciones las oportunidades de empleo público que les puedan interesar de cualquier Administración y en cualquier parte del territorio¹⁶.

La aprobación de la oferta de empleo público o instrumento similar comporta, como es obvio, la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, con la posibilidad de un aumento de hasta un diez por ciento adicional de las ofertadas. La Disposición adicional vigesimooctava contiene un régimen especial como medida dirigida al control de la temporalidad en el empleo público, aunque ello se vincula directamente con la existencia de un instrumento de planificación. Tras reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas de Andalucía cumplan las medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público establecidas en la disposición adicional decimoséptima del TREBEP,

¹⁶ Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, presidido por Miguel Sánchez Morón (en adelante, informe de la comisión de expertos), p. 74.

habilita para que las convocatorias puedan ampliar hasta en un 20% las plazas para cubrir posibles futuras vacantes, a cargo de las ofertas de empleo público de los dos años siguientes, de conformidad con el plan de ordenación de recursos humanos. En este caso, y como garantía de que se respetan las limitaciones que, en su caso, pueda establecer la tasa de reposición de efectivos, se ha previsto que la adjudicación de estas plazas adicionales no se efectúe antes de que se determine la tasa de reposición correspondiente al año en que se produzca la vacante, de modo tal que, las plazas adjudicadas de acuerdo con este sistema se deducirán de las ofertas de empleo público de los dos años siguientes, salvo que se trate de plazas necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de nuevos servicios cuyo establecimiento venga impuesto en virtud de una norma estatal o autonómica¹⁷.

La oferta de empleo público vincula a todo proceso selectivo que convoquen las administraciones públicas, sean de acceso libre o promoción interna. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que la convocatoria para la provisión de unas plazas existentes en la plantilla y dotadas presupuestariamente no constituye de por sí una oferta de empleo, pues es claro que la oferta de empleo público tiene de por sí sustantividad, como acto perfectamente diferenciado.

La ejecución de la oferta de empleo público, tal como se prevé con carácter imperativo en el ámbito estatal, debe desarrollarse en el plazo improrrogable de tres años. A pesar de que el art. 70 del TREBEP prevé expresamente que la oferta establezca el plazo máximo para la convocatoria de los procesos selectivos y, en consecuencia, que pueda establecerse forzosamente un plazo inferior al de los tres años, el

¹⁷ Estas plazas adicionales, que no pueden ser objeto de cobertura con personal funcionario interino o laboral temporal, se cubrirán con las personas aspirantes que, sin formar parte de la relación definitiva de personas que los superan, hayan participado en los procesos selectivos que correspondan al cuerpo, especialidad, escala o categoría profesional a que esté adscrita la vacante. Estas personas serán nombradas personal funcionario de carrera o contratadas como personal laboral fijo, de acuerdo con lo que corresponda, según su orden de prelación en el proceso selectivo. En la misma línea, la Disposición adicional trigésima séptima prevé reglas especiales para la estabilización de empleo temporal, en virtud de lo previsto en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que ahora han de entenderse ampliadas en virtud de lo previsto en el art. 217 del insólito *Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Básicamente. Con esta última norma se garantiza un polémico derecho de acceso a los procesos derivados de la disposición adicional octava para que las Administraciones convoquen antes del 31 de diciembre de 2023 una nueva oferta de empleo público con un número de plazas de la tasa adicional, que será el equivalente a aquellas de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, por personal con una relación de esa naturaleza anterior al 1 de enero de 2016, que no hubiera superado el proceso de estabilización convocado con un sistema selectivo distinto al previsto en la disposición adicional octava de la Ley 20/2021.

legislador no ha debido considerar oportuno habilitar al Gobierno de la Junta para autolimitarse y establecer expresamente plazos de ejecución inferiores. Ello hubiera sido, sin duda, una opción muy interesante para acelerar la incorporación del nuevo personal. Ahora bien, aunque no lo haya previsto expresamente, ello no quiere decir que no pueda hacerlo, toda vez que así lo prevé específicamente el legislador básico estatal. El legislador autonómico ha perdido la posibilidad de agilizar los procesos selectivos, que es una de las causas que tradicionalmente han contribuido a agravar el problema del exceso de temporalidad en el empleo público. Para ello hubiera bastado con adoptar algunas medidas básicas como las previstas ahora en el art. 108.2 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, para el personal de la Administración General del Estado, que ha previsto, sin más, que las convocatorias deben ejecutarse en el plazo máximo de dos años desde su publicación, y las respectivas fases de oposición en un año, salvo causa justificada.

Sobre los importantes efectos que para la validez del proceso selectivo tiene este plazo conviene traer a colación la STS de 21 de mayo de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, que se ha pronunciado sobre la caducidad del plazo de ejecución de la OEP. La Sentencia ha señalado la relevancia que posee este límite temporal de ejecución de tres años, pues tiene su lógica que las ofertas aprobadas para un ejercicio determinado se ejecuten mientras permanezcan las necesidades en virtud de las cuales se elaboraron, necesidades que razonablemente pueden variar de manera significativa más allá de ese margen. Es más, el plazo de tres años que establece el art. 70.1 del TREBEP tiene carácter esencial pues, como se señala en dicha sentencia, ello se deduce claramente del tenor literal del precepto. Ante una prescripción legal que impone "la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas", que exige ejecutar la oferta de empleo público "en todo caso" dentro de ese margen temporal y que después añade que el plazo será "improrrogable", son precisas razones muy poderosas para no deducir de esa disposición el carácter invalidante del incumplimiento del plazo". En consecuencia, la ejecución de la oferta más allá de esos tres años implicaría la declaración de anulabilidad de las actuaciones administrativas por así exigirlo la naturaleza esencial de dicho plazo y con las consecuencias que a tal declaración se anudan (art. 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

3. La herramienta para la información y gestión (integrada) de los recursos humanos: el registro de personal

El registro de personal, como señala Vázquez Garranzo, es un instrumento básico para la planificación de recursos humanos de las Administraciones Públicas, donde se han de incorporar, mediante asientos, inscripciones o anotaciones, los actos administrativos y demás circunstancias relacionadas con el historial profesional de

su personal. En él se anotan preceptivamente los actos que afecten a la vida administrativa del empleado público.

Es un instrumento esencial para que los órganos encargados de la ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos dispongan de la información necesaria para llevar a cabo su política de personal¹⁸. En consecuencia, tiene al menos una doble función: la acreditación de los actos que afectan a la vida profesional de cada empleado público y la función informativa, que tiene una clara relación instrumental con la ordenación y planificación de recursos humanos, de ahí la inclusión del legislador en el capítulo dedicado a la planificación. Es precisamente esta segunda función la que permite dotar al registro de una especial naturaleza como un instrumento de ordenación y planificación de los recursos humanos al proporcionar a los gobernantes los datos y las informaciones que son relevantes para facilitar su estudio y análisis.

Es imprescindible que la Administración de la Junta disponga de una información cada vez más extensa y detallada de su personal, de la realidad de su empleo público y de su evolución. La información, como ya reconociera el *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, de 25 de abril de 2005, es la base de partida para elaborar una correcta política de personal, para mejorar los criterios e instrumentos de gestión y, en particular, para desarrollar la planificación estratégica en la materia¹⁹. Por ello no sorprende la importancia que el legislador le ha querido dar a este instrumento y la regulación tan extensa y detallada que ha realizado de los registros de personal. La medida parece muy acertada dada la importancia que tiene el registro y los efectos que tienen en el empleado público sus inscripciones y anotaciones, más que nada porque la regulación de esta materia se había quedado particularmente desfasada. En la ley de 1985 se dedicaba exclusivamente un único y escueto precepto a la regulación de esta materia, mientras que la nueva ley le dedica ocho extensos artículos, lo que nos da idea de la importancia que tiene este instrumento.

La nueva regulación se caracteriza por su enfoque universal, la completitud de su régimen jurídico y su visión integradora con otros instrumentos de gestión como los PORH y con otras instituciones más novedosas de la nueva ley que permiten una

¹⁸ VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, *Comentarios a la ley 7-2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, obra coordinada por Raquel Yolanda Quintanilla Navarro y Alberto Palomar Olmeda y dirigida por Antonio Vicente Sempere Navarro, 2008, pp. 618-627.

¹⁹ Tal como exponían GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., “*el estudio del llamado Derecho registral administrativo es una de las <<asignaturas pendientes>> que aún no hemos aprobado los iusadministrativistas: un auténtico cosmos administrativo del que desconocemos casi todo y cuyo estudio con visión organísmica, como totalidad organizada, como sistema en suma, no puede demorarse por más tiempo*”. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Vol. I, 2ª edición, Civitas, Madrid 1999, pag. 1021.

política más avanzada y automatizada de la gestión de los recursos humanos. Contiene una llamada a la colaboración reglamentaria, que va a resultar imprescindible para desarrollar esta materia, repensarla y actualizarla, especialmente en todos los aspectos relativos al régimen de inscripción y anotación de datos. Supone una importante mejora del régimen jurídico de los registros.

A. Los registros andaluces en la legislación precedente

El art. 15 de la *Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*, se había dictado al amparo del derogado art. 13 de la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública*, pero ni siquiera recogía expresamente las técnicas de cooperación y de coordinación entre registros que mencionaba la legislación básica estatal. Este último precepto de la *Ley 30/1984* obligaba a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales a constituir también sus propios Registros de Personal. Establecía técnicas de coordinación y cooperación entre los registros de las distintas Administraciones públicas. Cuando las Entidades Locales no contaran con suficiente capacidad financiera o técnica, las Comunidades Autónomas, por sí mismas, o por delegación en las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares, cooperarían a la constitución de dichos Registros y fijaba la obligación de coordinación de todos los registros de personal de todas las Administraciones Públicas, para lo que remitía al Gobierno, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, para que regulara los mínimos contenidos homogeneizadores de los Registros de Personal y los requisitos y procedimiento para su utilización recíproca. Estas exigencias fueron abordadas a través del *Real Decreto 1405/1986, de 6 de junio, por el que se aprueban el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas*, que, aunque ha sido derogado casi en su integridad, mantiene todavía los requisitos mínimos homogeneizadores de todos los registros de personal y les obliga a dar acceso telemático al registro central de personal y a la actualización interactiva de datos. Asimismo, entre otros aspectos, establece la obligación de todos los registros de acomodar sus procedimientos de actuación para permitir la utilización recíproca de la información contenida en los mismos.

Pues bien, el legislador autonómico de 1985 ni siquiera recogió en el texto de la ley estas técnicas de coordinación y cooperación entre registros. El nuevo legislador andaluz ha venido a actualizar este marco regulador que se había quedado desfasado, a completar el régimen jurídico de los registros y a dar cobertura legal a algunas reglas básicas de los registros de personal. La modificación resultaba necesaria porque el art. 15 de la *Ley andaluza 6/1985* establecía un régimen excesivamente escueto, que se limitaba básicamente a mencionar la existencia en la Consejería de Presidencia de un Registro General de Personal en el que debía inscribirse a todo

el personal y en el que se anotarían todos los actos que afectaran a la vida administrativa del empleado, salvo los datos relativos a la raza, religión y opinión, toda vez que la utilización de los datos del Registro está sometida a las limitaciones previstas en el artículo 18.4 de la Constitución. Dicho registro debía estar coordinado con el registro central del personal regulado en el artículo 13 de la Ley 30/1984. El precepto declaraba el derecho de los empleados públicos a conocer su propio expediente y a obtener certificados del mismo y establecía una cláusula general respecto de la eficacia de las inscripciones en el registro, de tal modo que, los derechos individuales reconocidos al personal no son efectivos sin la previa inscripción en el Registro. La inscripción se configura como un requisito de eficacia del acto administrativo.

La nueva ley recoge algunos contenidos del *Decreto 9/1986, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Registro General de Personal y de la Orden de 25 de abril de 1986, de desarrollo del Decreto 9/1986, de 5 de febrero, regulador del Registro General de Personal*. Su art. 95 invoca directamente a la colaboración de un futuro reglamento de desarrollo de esta materia, que va a ser necesario para la organización y el funcionamiento del Registro General de Personal. Atribuye su gestión a la Consejería con competencias en materia de Función Pública, así como la iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria, teniendo en cuenta criterios mínimos y homogeneizadores que faciliten la coordinación con los registros del resto de Administraciones públicas de Andalucía y de la Administración del Estado. Ello, claro está, sin perjuicio de que atribuya a cada consejería o agencia del sector público andaluz la responsabilidad de promover las inscripciones registrales relativas a su personal, así como la obligación de proporcionar y mantener actualizada la información sobre sus recursos humanos.

Es destacable la completitud del régimen jurídico de los registros de personal, en desarrollo de lo previsto con carácter básico en el actual art. 71 del TREBEP, que obliga a cada Administración pública a crear un registro en el que se inscriban los datos relativos a su personal, que pueden disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público y que han de recoger los contenidos mínimos comunes que se establezcan mediante convenio de Conferencia Sectorial para permitir el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal. El Ministerio de Hacienda y Función Pública tiene habilitado una web para facilitar a las comunidades autónomas y las Universidades Públicas la remisión de información al Registro Central de Personal. Con estos datos se elabora el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP). Este boletín es una operación estadística incluida en el Plan Estadístico Nacional y, por tanto, la remisión de datos tiene carácter obligatorio para las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 7 de la **Ley 12/1989, de 9**

de mayo, de la Función Estadística Pública, y la disposición adicional cuarta de la *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990*²⁰.

B. El Registro General de Personal de la Junta de Andalucía

El art. 93 de la *Ley 5/2023* regula el Registro General de Personal que ha de existir en la Administración General de la Junta de Andalucía. Está adscrito a la Consejería que tenga atribuidas en cada momento las competencias en materia de Función Pública. Deben inscribirse en él todos los actos que afecten al desarrollo profesional del personal comprendido en su ámbito de aplicación, remitiendo para su desarrollo a una norma reglamentaria. Se parte, pues, de una pretensión de universalidad de personas y actos que debe ser apoyada, de una parte, por la utilización de la técnica informática y, por otra, con la simplificación al máximo de los modelos de impresos y solicitudes que se manejen.

Hubiera sido deseable, a mi juicio y en buena técnica jurídica, establecer una regulación explícita sobre las finalidades del registro. Buen ejemplo de ello da el art. 53.3.c) de la *Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco*, que establece las tres finalidades básicas de sus registros y, de paso, clarifica la naturaleza condicionante solo de algunas de sus inscripciones²¹. Los registros vascos tienen como finalidad básica garantizar la constancia registral de los expedientes personales del personal en él inscrito, tanto como garantía para el interesado como instrumento de ayuda a la gestión de los recursos humanos. Asimismo, se crean con el fin de disponer de toda la información sobre el personal del sector público vasco que los órganos responsables de su planificación necesiten para el análisis y seguimiento de su evolución, así como para la emisión de certificaciones de los datos que en dichos registros constan y, por último, los registros se crean con la finalidad básica de determinar las retribuciones que pueden ser objeto de inclusión en la nómina de cada empleado público, de tal manera que no pueden abonarse remuneraciones sin haberse previamente inscrito en el registro de personal el acto o resolución que las hubiere reconocido.

A falta de una regulación explícita de las finalidades del registro, de la nueva regulación se desprende que el registro no es solo un mero instrumento de planificación, sin perjuicio del componente planificador que pueda tener la gestión integrada de los recursos humanos. Su naturaleza va más allá de la mera planificación para

²⁰ <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/funcion-publica/rcp/siep.html>

Con objeto de recabar la información estadística de efectivos al servicio de las Comunidades Autónomas e incluir estas cifras en el BEPSAP, se ha desarrollado un "Sistema de Información de Estadísticas de personal" (SIEP) que sustituye al envío de ficheros en formato hoja de cálculo que se remitían en semestres anteriores.

²¹ En el mismo sentido el art. 4 de la Orden de 17 de mayo de 2023, por la que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 26 de mayo de 2023).

convertirse en una valiosa herramienta de información y de gestión, especialmente en virtud de los importantes efectos que las inscripciones tienen para los empleados públicos. En este sentido, podría decirse que tiene una doble finalidad, pues es un instrumento que asegura la constancia registral de los datos relativos al personal inscrito y, a la vez, es un instrumento que actúa como valiosa fuente de información sobre los recursos humanos de la Administración de la Junta de Andalucía. Le permite disponer de la información sobre el personal que después los órganos responsables de su planificación necesiten para el análisis y seguimiento de su evolución.

El Registro de Personal se configura como una garantía para el personal de la Junta y a la vez constituye un instrumento de utilidad para esta, de forma que los datos contenidos en él se revelan de vital importancia para la gestión, ordenación y planificación de los recursos humanos públicos y constituyen una fuente de información fiable sobre la situación exacta de sus empleados públicos. Permite a la Junta tener una fotografía exacta de su personal y tratar la información registral con finalidades estadísticas, organizativas y de gestión pública del personal, al mismo tiempo que facilita el análisis y la posterior planificación en materia de recursos humanos por parte de las unidades administrativas competentes.

Para garantizar su utilidad se adoptan dos tipos de medidas de gran interés. En primer lugar, para tener la foto completa, se obliga al Registro General de Personal de la Administración General de la Junta de Andalucía a crear una sección diferenciada en la que se incluirá información de los Registros de personal de las entidades locales, de las Universidades públicas de Andalucía y del personal de la Administración de Justicia competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a los efectos de análisis y valoración de la situación del empleo público andaluz (art. 98). También se puede incluir la información sobre los recursos humanos de otras instituciones de gobierno de Andalucía, aunque en este caso se requiere el previo acuerdo o convenio entre la Junta y la institución. Ello permite la información de datos agregados respecto de todo el personal de la comunidad autónoma y supone un importante avance para no dejar al margen de los registros a una parte considerable de empleados públicos en sentido amplio. Ello requiere que los registros se doten de sistemas informáticos integrales de gestión en materia de personal. Estos sistemas resultan imprescindibles para conocer la situación exacta de cada empleado público y para poder utilizar adecuadamente otras instituciones complejas como la evaluación del desempeño²².

En segundo lugar, se habilita expresamente para que la Junta pueda optar por una cultura de gestión integral de recursos humanos que, en el ámbito privado, se considera como una de las claves del éxito organizacional porque pone al empleado

²² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2020:118).

en el centro del sistema. Ello supone avanzar hacia un modelo basado en los datos. Efectivamente, el art. 99 de la Ley prevé que pueda existir un único sistema de gestión integrada de los recursos humanos a través de la aplicación informática correspondiente que permita la interoperabilidad entre los distintos sistemas de gestión de recursos humanos. Para ello se habilita al Registro General de Personal a constituir una base de datos en la que los propios empleados públicos o la Administración puedan solicitar voluntariamente la anotación de los méritos curriculares que el funcionario o laboral vayan obteniendo a lo largo de su vida profesional y se determinen reglamentariamente. Esta base de datos se utilizará para automatizar la gestión de los procedimientos relacionados con el personal público. Esta gestión integrada se atribuye a la dirección de la Consejería competente en materia de Función Pública. Asimismo, se prevé que también las agencias del sector público puedan implantar su propia gestión integrada de recursos humanos, en cuyo caso debe ser también interoperable con el sistema adoptado por la Administración de la Junta de Andalucía.

La gestión integrada puede aportar una visión muy valiosa sobre el perfil de los empleados públicos y puede ser tenida en cuenta a la hora de elaborar el PORH. Permite a la Administración conocer la trayectoria de cada empleado público. Proporciona un repositorio de información actualizada que puede utilizarse, por ejemplo, para diseñar planes de formación o planes de carrera del personal. Además, esta base de datos está pensada para poder automatizar la gestión de los procedimientos de gestión del personal, lo que puede contribuir a aumentar la precisión en la gestión integral de los recursos humanos. Se cumple de esta manera con el impulso de la gestión integrada de recursos humanos que dispone el art. 71.4 del TREBEP.

C. Los restantes registros y los principios de coordinación y cooperación

El nuevo legislador obliga a cada Administración pública y a las entidades de su sector público instrumental a constituir su propio registro en el que se van a inscribir todos los datos relativos a su personal (art. 92). Ello supone que todas las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente de su naturaleza pública o privada, deben dotarse de un registro. La obligación abarca, en consecuencia, a todas las agencias andaluzas, ya sean agencias administrativas, agencias públicas empresariales o agencias de régimen especial. Todas ellas tienen la consideración jurídica de “Administración institucional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía”. Asimismo, la obligación del registro también abarcaría a las entidades instrumentales privadas que conforman su sector público, esto es, a las sociedades mercantiles y a las fundaciones del sector público andaluz (art. 52 de la *Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía*). La extensión de la obligación de creación de un registro a todo tipo de entidades instrumentales dependientes de la Administración andaluza supone cortar con

la tendencia de dejar al margen de los registros a una parte importante de empleados que se retribuyen al fin y al cabo con dinero público.

Se atribuye a cada Consejería de la Junta de Andalucía o agencia del sector público andaluz la responsabilidad de promover las inscripciones registrales correspondientes a los actos que generen el desarrollo profesional de su personal y la carrera profesional, así como de proporcionar y mantener actualizada la información de sus recursos humanos. Aunque el legislador no lo mencione expresamente, también será la Consejería o agencia de adscripción de la sociedad mercantil la responsable de estas inscripciones (art. 76.2.g. de la Ley 9/2007). Se sigue así la línea establecida con carácter básico en el art. 71 del TREBEP, que obliga a cada Administración Pública, incluyendo, por supuesto, a las Administraciones locales, a constituir un Registro para inscribir los datos relativos al personal empleado público que, además, puede disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público.

Una novedad importante es la inclusión por vez primera y de forma expresa en el texto de la ley de los principios de coordinación y cooperación entre los distintos registros públicos de la comunidad autónoma andaluza. Ello es lógico si tenemos en cuenta la pluralidad de registros existentes. La coordinación de los registros exige que se establezcan algunas reglas comunes y homogéneas de la información que debe contenerse en ellos y que se regulen los deberes de cooperación entre Administraciones a efectos de la transmisión de los datos²³.

Dicha coordinación es también imprescindible para facilitar el intercambio homogéneo de información entre Administraciones, ya sea para fines estadísticos u otros como, por ejemplo, la promoción de la movilidad del personal²⁴. Uno de los aspectos más resaltables del nuevo régimen es, sin duda, el relativo a la coordinación de todos los distintos registros de personal de las Administraciones públicas de Andalucía (art. 96), aunque el legislador no remata la jugada y remite directamente a un reglamento para que establezca y desarrolle la forma y el contenido de su coordinación.

Este principio es de gran importancia porque el conocimiento de la información contenida en todos los registros de personal de la junta, especialmente la de su sector público institucional, es muy relevante para la adopción de decisiones que afectan después a todas ellas. Pensemos, por ejemplo, en el gasto público. Esta coordinación no solo se realiza entre los distintos registros de personal de las Administraciones andaluzas y de las entidades que componen su sector público, sino también con el Registro General de Personal de la Administración General de la Junta de Andalucía

²³ Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, p. 75.

²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, (2020:117).

y con el Registro Central de Personal de la Administración del Estado. Asimismo, es preciso tener en cuenta que la nueva ley obliga también a cada Administración pública incluida en su ámbito de la aplicación a crear un registro de órganos de representación del personal en el que deben inscribirse o anotarse todos los actos que afecten a la creación, modificación o supresión de secciones sindicales y órganos de representación del personal funcionario, estatutario o laboral, los miembros de dichos órganos, sus créditos horarios, sus liberaciones sindicales, etc.

Respecto de los registros de las entidades locales de Andalucía, el legislador establece un principio general de cooperación con ellas cuando estas no tengan la suficiente capacidad financiera o técnica para la constitución, desarrollo y mantenimiento de sus Registros (art. 97), respetando, en todo caso, las competencias atribuidas a las diputaciones provinciales.

D. Régimen de las inscripciones y anotaciones registrales. Su naturaleza jurídica

Además de una mayor concreción por parte del legislador en cuanto a las finalidades que persigue el registro, se echa en falta una mayor clarificación de la naturaleza jurídica de sus inscripciones, de los efectos condicionantes de los actos administrativos y, sobre todo, de la posibilidad de denegar la inscripción, dados los efectos que ello puede tener para el empleado público.

La inscripción en el registro general de la Junta, no solo tiene efectos declarativos, sino también constitutivos, toda vez que la inscripción se convierte en un requisito para la eficacia del acto. Así lo señala el art. 91.2 de la Ley con rotundidad al establecer que la inscripción en el Registro General de Personal será requisito de eficacia para los actos de reconocimiento de derechos en materia de personal que legalmente correspondan a la Administración de la Junta de Andalucía, pudiendo ser denegada la inscripción en los supuestos y en los términos reglamentariamente establecidos. El legislador reenvía al gobierno regional para la elaboración de la correspondiente norma reglamentaria y se limita a aclarar que la inscripción no convalida los vicios de que pudieran adolecer los actos. El valor de las inscripciones registrales contrasta, en este sentido, con la regulación más detallada prevista en el ámbito estatal para el Registro Central de Personal en el art. 10 del *Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas*. En dicho precepto se concreta el valor jurídico de las sus inscripciones o anotaciones, que no presuponen ni condicionan su eficacia constitutiva, ni podrán convalidar sus posibles contenidos ilícitos o irregulares, de modo tal que solo exige la justificación de la previa comunicación al Registro Central de Personal de los actos o resoluciones que comporten efectos económicos en nómina del empleado.

A pesar de su importancia, el legislador no precisa los supuestos de denegación, sino que remite directamente a la norma reglamentaria. Hasta que se actualice dicha norma, es el *Decreto 9/1986, de 5 de febrero, por el que se aprueba el reglamento regulador del Registro General de Personal*, el que prevé directamente la denegación de la inscripción, entre otros supuestos, cuando el acto que se pretende registrar o anotar proviene de un órgano incompetente, adolece de vicios o irregularidades no convalidables o cuando el acto se ha constituido, declarado o formalizado con violación de los requisitos o formalidades exigidos por la legislación vigente (art. 18.3 del Decreto).

Dado el carácter constitutivo que acaba teniendo la inscripción y sus efectos sobre la eficacia del acto administrativo, a mi juicio, debería haber sido el propio legislador, y no la norma reglamentaria, la que aclarara todos estos extremos y, en su caso, regulara expresamente, al menos, los supuestos de denegación de la inscripción por razones de seguridad jurídica. En este sentido, por ejemplo, parece más acertada la regulación que se está realizando de esta materia en otras comunidades autónomas. Así, por ejemplo, podemos traer a colación la reciente aprobación de la *Orden de 17 de mayo de 2023, por la que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias* (BOC de 26 de mayo de 2023). La reforma se hace precisamente para modificar el régimen jurídico de las inscripciones y anotaciones y clarificar que son “actos debidos”, meros actos adjetivos de constancia, de forma que no cabe denegar su práctica con fundamento en un análisis previo de legalidad del acto a anotar o inscribir, sin perjuicio de comunicar los posibles vicios detectados en el mismo al órgano que lo ha dictado, a efectos del inicio, si procediera, del correspondiente procedimiento de revisión de oficio. Clarifica que su registro de personal tiene como finalidad principal la publicidad, si bien interna, por lo que la naturaleza de los actos de inscripción y anotación es meramente declarativa.

El nuevo reglamento que deberá elaborarse para el desarrollo del nuevo régimen de los registros que deriva de esta ley debería clarificar todos estos aspectos. Mientras tanto, para la regulación concreta de esta materia es preciso remitirnos directamente al Decreto andaluz 9/1986, que establece un régimen jurídico diferente según estemos ante una inscripción o una anotación. Como expresa su propia exposición de motivos, ni siquiera está clara la diferente naturaleza jurídica entre las inscripciones y las anotaciones registrales. Los actos relativos al personal comprendido en el ámbito de aplicación del reglamento pueden dar lugar a dos tipos distintos de asientos registrales, a las inscripciones y a las anotaciones. Aunque la nueva ley, en su art. 93.2 solo condiciona la eficacia del acto cuando se trata de inscripciones, al igual que la ley de 1985, en el reglamento se atribuyen los mismos efectos condicionantes de la eficacia del acto a las inscripciones y a las anotaciones. El desarrollo reglamentario que debe hacerse de los registros será una buena oportunidad para

reflexionar sobre esta materia, actualizarla y modificar el régimen jurídico de las inscripciones y anotaciones.

Siguiendo la nomenclatura tradicional de la técnica registral, y tal como se recoge explícitamente en su exposición de motivos, el reglamento establece la distinción entre actos y anotaciones registrales, que, aunque tienen idénticos efectos jurídicos, viene determinada esencialmente por razones funcionales de organización del Registro, y también por razones de sistemática en torno a los actos inscribirlos. Desde esta visión, la normativa agrupa bajo el género común de inscripciones a todos aquellos actos administrativos que, por afectar más genéricamente a la vida administrativa del personal, deban incorporarse y permanecer en su hoja de servicios. La inscripción de los contratos laborales de carácter indefinido en el Registro General de Personal es el momento en el que la Junta de Andalucía manifiesta su voluntad de contratar. Esta previsión tan importante que antes estaba prevista solo en el reglamento, ahora, con mejor criterio jurídico, se ha incorporado expresamente al texto de la ley (art. 122.1.b).

En el ámbito estatal, por ejemplo, es mucho más clarificadora la distinción entre ambos tipos de asientos. Las inscripciones se refieren a aquellos asientos en los que se registra el establecimiento de cualquier relación de servicios de las personas empleadas públicas con la Administración. A ellas exclusivamente se referiría el art. 93.2 de la nueva ley al señala que “la inscripción en el Registro General de Personal será requisito de eficacia para los actos de reconocimiento de derechos en materia de personal”. Mientras que las anotaciones se reservan para aquellos asientos por los que se registran los actos administrativos, resoluciones y otros datos relevantes para las personas inscritas y pueden ser ordinarias, provisionales y marginales (art.10 del RD 2073/1999). Por el contrario, bajo la denominación de anotaciones registrales en la normativa autonómica andaluza se reúnen otra serie de actos de la vida profesional del empleado heterogéneos y que por ello precisamente no responden a un único denominador común. A pesar de que el nuevo legislador solo da cobertura a los efectos condicionantes de la eficacia del acto a las inscripciones, el reglamento extiende estos efectos también a las anotaciones.

Efectivamente, según dispone el art. 4 de este reglamento, los actos que con arreglo o este reglamento deban ser objeto de inscripción o anotación no serán efectivos sin la previa inscripción o anotación en el Registro General de Personal. De hecho, no podrán incluirse en las nóminas altas, bajas o cualquier otro dato que conlleve efectos económicos si previamente no se adjunta el acta correspondiente del registro, pudiendo ser fiscalizados dichos actos por el interventor mediante la oportuna nota de reparos. Tampoco podrán ser tenidos en cuenta en las convocatorias públicas para la promoción interna o para la provisión de puestos de trabajo, los

méritos que no se encuentren oportunamente inscritos o anotados en el registro (art. 6 del Decreto 9/1986). En estos casos, tal como aclara la exposición de motivos del reglamento, las inscripciones o anotaciones registrales vienen a configurarse como requisitos de eficacia y con naturaleza constitutiva, que pueden ser objeto de reparos por parte de la Intervención General.

El legislador podría haber aprovechado esta oportunidad para clarificar más nítidamente los efectos de las inscripciones y anotaciones, además del carácter suspensivo de la eficacia del acto. Así lo hace, por ejemplo, cuando se trata de reservar a los funcionarios el ejercicio de determinadas funciones administrativas. En concreto, su art. 15.2.c. atribuye exclusivamente al personal funcionario las funciones de inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros administrativos, que tengan efecto constitutivo. En este caso, sin embargo, no remata la faena y ello puede ser poco garantista para el empleado público, dadas las importantes consecuencias que puede tener para él la inscripción de un determinado asiento. Las pautas para el gobierno de la Junta en el ejercicio de su potestad reglamentaria deberían ser más claras, a mi juicio.

Por lo que respecta a los datos contenidos en el registro, como no podría ser de otra manera, gozan de la protección prevista en la normativa vigente en materia de protección de datos personales, y su tratamiento debe estar sometido a las limitaciones previstas en dicha normativa. Aunque expresamente el legislador solo se refiera al Registro General, es obvio que esta misma regla vale para cualquier otro registro de personal. Lo que sí se prevé es la posibilidad de que estos datos puedan ser utilizados y aprovechados para mejorar la gestión, en beneficio de las personas y de la organización, aunque en este caso deben ser previamente anonimizados. El proceso de anonimización debe garantizar su no reversibilidad y que el tratamiento que se realice no permita la identificación de las personas interesadas como consecuencia de operaciones o agrupaciones con datos no sujetos a anonimización.

El art. 94 hace una traslación al ámbito funcional de los derechos previstos en la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*. Ello supone que las personas interesadas podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición (arts. 12 a 18 de la ley orgánica), aunque remite a una norma reglamentaria para determinar la forma en la que podrán ejercitarse tales derechos²⁵. Dado que el reglamento actual que rige esta materia es del año 1986 y nada dice al respecto, es

²⁵ Según su Disposición adicional duodécima, los tratamientos de los registros de personal del sector público se entenderán realizados en el ejercicio de poderes públicos conferidos a sus responsables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679. Los registros de personal del sector público podrán tratar datos personales relativos a infracciones y condenas penales e infracciones y sanciones administrativas, limitándose a los datos estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

previsible que la nueva regulación reglamentaria que se realice de los registros se adapte también al nuevo marco legal de protección de datos personales y recoja todas las garantías de los derechos digitales reconocidas en la normativa vigente. Aunque por ley orgánica tienen reconocidos todos estos derechos, el legislador solo se refiere de modo explícito al derecho de los empleados a acceder al registro para conocer los asientos registrales practicados que se refieran a su vida administrativa y a su derecho a obtener las certificaciones de dichos asientos²⁶.

III. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO

La estructura del empleo público hace referencia al modo de organizar la relación entre las personas y las tareas en una organización, así como a la ordenación y jerarquización de los diferentes tipos de tareas del modo que resulte más adecuado en cada caso para garantizar el buen funcionamiento del sistema en su conjunto²⁷. Toda organización, sea pública o privada, necesita ordenar y estructurar sus funciones, sus puestos de trabajo y a sus empleados. Esta ordenación de funciones y personas se realiza básicamente a través de dos instrumentos organizativos básicos, los puestos de trabajo y los cuerpos de funcionarios.

El elemento objetivo de la estructura funcional es el puesto de trabajo, que se refiere a la forma de organizar las funciones y responsabilidades que tiene atribuida una Administración. Los puestos surgen de los distintos acotamientos horizontales y verticales de funciones asumidas por una organización. El elemento subjetivo de la estructura es el cuerpo de funcionarios²⁸. El cuerpo hace referencia a las personas, a la agrupación de funcionarios que se caracterizan por poseer conocimientos, capacidades y competencias comunes que les permiten cumplir las tareas encomendadas a los puestos de trabajo. De ahí que se hable de la naturaleza dual que en la actualidad tiene la estructura de la función pública²⁹.

²⁶ Conviene recordar que todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar. Art. 22 del 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE).

²⁷ Informe comisión de expertos sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, INAP, Madrid, 2005, p. 78.

²⁸ GORRITI BONTIGUI, Mikel, “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, nº 4, 2013;

²⁹ CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, Claves para la modernización de la estructura funcional: la coexistencia ordenada de cuerpos y puestos de trabajo, Aranzadi, Cizur Menor, 2016 y “Propuestas para la reforma de una estructura funcional ya obsoleta. Los retos de una Administración más moderna, automatizada y que actúa por proyectos”, en *Continuidad versus transformación: ¿Qué función pública necesita España?*, INAP, Madrid, 2021.

La estructura se aborda en el capítulo II del título VIII, donde se realiza la distinción básica entre la organización de las personas y la organización de los puestos de trabajo, esto es, del elemento subjetivo y del elemento objetivo de la estructura. Dedicó su sección primera a la regulación del elemento subjetivo de la estructura y la sección segunda al elemento objetivo. Supone una lectura muy diferente de la prevista en los artículos 10 a 15 de la Ley de función pública de 1985, en los que se pueden apreciar importantes errores conceptuales sobre esta institución. Así, basa la estructura en las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo y sitúa dentro de los preceptos dedicados a la estructura la regulación de los registros, de las plantillas de personal y de las retribuciones complementarias (dotaciones). Asimismo, la regulación del elemento subjetivo de la estructura, de los cuerpos de funcionarios, se abordaba en el capítulo dedicado, no a la estructura, sino a las clases de personal de la Junta, en los artículos 17 y siguientes de la ley. Era en ese capítulo donde encontrábamos la regulación más avanzada sobre los cuerpos como agrupaciones de funcionarios.

Se aprecian cambios importantes en cuanto a la estructura de la función pública. En el diseño de 1985, aunque todavía no había avanzado mucho la teoría organizativa y ni las nuevas técnicas de diseño organizativo, supongo que por intuición, la estructura se quería apoyar fundamentalmente en los puestos de trabajo y en su instrumento de ordenación, en las relaciones de puestos de trabajo (RPTs). Así se deducía de su exposición de motivos, al clarificar la finalidad de la ley en esta materia, que no era otra que la de precisar el papel de los cuerpos en la función pública andaluza *“para reducirlos estrictamente a un mejor servicio de los intereses generales, sin dar margen a la influencia de intereses corporativos inadmisibles y de tal forma que complementen, y no sustituyan, a lo que constituye la médula del sistema, es decir, la relación de puestos de trabajo”*. En relación con ello, su art. 19 definía con exactitud la función de los cuerpos: complementar los objetivos ordenadores de la relación de puestos de trabajo a efectos de la racionalización de las pruebas de acceso, de la determinación de la carrera administrativa y de la promoción interna.

El legislador había mezclado determinadas instituciones que poco o nada tienen que ver con la estructura y ahora corrige estos defectos conceptuales. La nueva ley da un paso muy importante para clarificar la naturaleza jurídica de las cosas y ordenar cada institución donde debe estar. Al mismo tiempo, da un vuelco importante en la estructura al recuperar el papel protagonista del cuerpo que, en el modelo previgente, desarrollaba un papel secundario y complementario del puesto y de su instrumento de ordenación, esto es, de la RPT (art. 19 de la Ley 6/1985). En la nueva ley se regula en este apartado, por una parte, el cuerpo de funcionarios como elemento esencial de la estructura y todo lo que tiene que ver con sus agrupaciones y funciones y, por otra, el puesto de trabajo y las relaciones de puestos, que conforman

el elemento objetivo de la estructura del empleo público andaluz. A mi juicio, el régimen de los cuerpos que acaba introduciéndose aboca a un modelo poco flexible y demasiado compartimentado.

1. La ordenación de las personas en cuerpos funcionariales

El legislador denomina impropia­mente el elemento subjetivo de la estructura, esto es, el que hace referencia a las personas, al personal funcionario y al personal laboral de la Administración, refiriéndose genéricamente a la “ordenación del empleo público”. Hubiera sido más oportuno -y más correcto desde un punto de vista técnico y conceptual- referirse directamente a la “ordenación de los empleados públicos” para recalcar este elemento personal. Si comparamos ambas normas se puede apreciar una importante transformación en esta materia.

Efectivamente, en la ley 6/1985, el cuerpo había sido configurado por el legislador con un papel secundario. El elemento fundamental de la estructura era el puesto de trabajo. Así lo decía claramente el legislador en su exposición de motivos y ello se veía corroborado después por la regulación específica que se hacía de estas instituciones en el articulado de la ley. Así, en su art. 19 se definía el papel de los cuerpos. Los cuerpos, señalaba el precepto, complementan los objetivos ordenadores de la relación de puestos de trabajo a efectos de la racionalización de las pruebas de acceso, de la determinación de la carrera administrativa y de la promoción interna. En el art. 20 sometía a reserva de ley solo la creación de cuerpos y escalas, pues es una exigencia constitucional que deriva del art. 103.3 de la Constitución y que forma parte del régimen estatutario, como tempranamente dijera la STC 99/1987, de 11 de junio. Asimismo, en su apartado segundo se establecía algo muy importante, una idea avanzada desde la teoría del diseño organizativo: “*la creación y mantenimiento de un Cuerpo o Especialidad se justifica por la existencia, apreciada por el Consejo de Gobierno, de una serie de puestos de trabajo que en la relación aparezcan con características homogéneas y que, en general, faciliten la consecución de los objetivos señalados a los Cuerpos por esta Ley*”. Estos importantes preceptos que determinaban el valor preminente del puesto de trabajo sobre el cuerpo han desaparecido de la redacción de la ley. Si a ello sumamos el componente de rigidez que introducen las opciones y especialidades, sometidas a reserva de ley, sorprende esta apuesta del legislador, máxime si tenemos en cuenta que muchos autores consideran que los cuerpos se han convertido en “herramientas claramente inflexibles y obsoletas”, cuya operatividad es prácticamente nula y que constituyen una auténtica rémora para una Administración compleja, moderna y flexible³⁰.

³⁰ Entre otros muchos, JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La estructura del empleo público en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *Estatuto Básico del Empleado Público*, obra colectiva dirigida por Luis Ortega Álvarez, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007. -Jiménez Asensio, R. (2020), “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución

Además de desaparecer esta concepción avanzada del puesto de trabajo del articulado de la ley y, en la línea contraria, parece resaltarse el protagonismo del cuerpo o, al menos, se hace una regulación muy detallada de ellos y poco flexible. Su art. 100 se refiere a la estructura de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía en cuerpos, escalas y especialidades y, en su caso, opciones. Permite expresamente que puedan crearse dentro de los cuerpos especialidades y opciones, dentro de las especialidades, en virtud de la especialización de sus funciones o por la titulación o titulaciones específicas exigidas para su ingreso. Sin embargo, y a pesar de la opción del legislador de reproducir el contenido del TREBEP para hacerlo propio, no hace referencia a la finalidad de estas agrupaciones de funcionarios ni reproduce, al menos, la definición del cuerpo que realiza el art. 75 del TREBEP, que los define como una agrupación de funcionarios en virtud de las competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo. Me parece importante haber mantenido esta definición en el texto de la ley porque, además de ser definidora de los cuerpos, es indicativa de las funciones que, a día de hoy, tienen los cuerpos en la función pública para el acceso, fundamentalmente, y para la promoción interna. Y ello a pesar de que la voluntad del legislador ha sido la de aglutinar en un texto único la fragmentada regulación existente en distintas leyes, recogiendo también la legislación básica estatal.

A. Las opciones y especialidades: ¿Un encorsetamiento de la estructura?

El legislador autonómico establece una regulación bastante arcaica y poco flexible de la estructura funcional que no se corresponde con el aire de modernidad e innovación que la ley contiene en otras partes, especialmente en lo que se refiere a la creación de estas agrupaciones de funcionarios. Dentro de los cuerpos introduce la institución de las especialidades y opciones, para cuya creación, modificación y extinción, se requiere también una ley.

En el empleo público vasco también existen elementos similares, pero el legislador los define y regula con más precisión y permite un régimen más flexible en cuanto a su creación, lo que posibilita una aplicación variable de las subescalas, opciones y especialidades por las distintas administraciones públicas³¹. Así, el concepto de “escala” se usa dentro de los cuerpos especiales, cuando existe un ámbito profesional que no requiere para su desempeño una titulación concreta y determinada, sino que agrupa contenidos susceptibles de ser desempeñados por una agrupación de profesionales de diferentes áreas. El concepto de “especialidad” señala los puestos de trabajo cuyo contenido técnico y particularizado exige una especialización adicional a la

tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”, en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, Madrid: Universidad Autónoma, Instituto de Derecho Local, 2021.

³¹ *Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.*

exigida para desempeñar las funciones del cuerpo, de la opción o de la escala en la que se enmarca. Asimismo, la “opción” se corresponde con las titulaciones oficiales de grado universitario, técnico superior o técnico exigidas en la correspondiente convocatoria de acceso al empleo público. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con la legislación andaluza, la creación, modificación, unificación o supresión de especialidades se realiza mediante un decreto del Consejo de Gobierno, que establece su denominación, funciones, así como los conocimientos exigidos y los procedimientos para su acreditación y pérdida.

Pues bien, aunque, en rigor, el art. 75 del TREBEP solo establece la reserva legal para la creación de cuerpos y escalas de funcionarios, el legislador andaluz somete la creación de estas figuras a una reserva de ley, lo que contribuye a la configuración de un sistema muy rígido, que puede dificultar la gestión del personal al tener que intervenir él directamente para crear, modificar o extinguir opciones y especialidades dentro de los cuerpos³².

A su vez, crea una estructura excesivamente compartimentada. En este sentido puede traerse a colación la experiencia valenciana. El modelo corporativo establecido en la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana se tuvo que modificar en la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana para soslayar las enormes disfunciones que creó el sistema por el excesivo número de cuerpos funcionariales existentes y por la rigidez que esta estructura introducía en la gestión del personal. El legislador optó inicialmente por el sistema corporativo clásico como alternativa al modelo de puestos de trabajo, como si de dos realidades distintas y antagónicas se tratara, cuando ambas son imprescindibles y complementarias, como después veremos, aunque precisan de ser refinadas. Resultado de ello fue la aparición de una estructura hipercorporativa compuesta por más de 350 cuerpos funcionariales.

A pesar de esta proliferación de cuerpos, los datos demuestran que más del 83 por 100 de los efectivos de la Administración General de la Generalitat se integran en tan solo 13 cuerpos y escalas y que, asimismo, existen algunos cuerpos formados por un solo funcionario y otros conformados por tan solo algún funcionario más. Ello generó una enorme rigidez en la provisión de los puestos de trabajo, dificultaba de

³² Después, no obstante, introduce una peculiar técnica jurídica de deslegalización al permitir en su Disposición adicional quinta que la Administración General de la Junta de Andalucía pueda agrupar al funcionario en determinados cuerpos y especialidades, dentro de cada Grupo y Subgrupo de titulación. Así, por ejemplo, dentro del Grupo A y del Subgrupo A1, en el Cuerpo Superior de Administración, se crean las especialidades de Administración General, Administración de Gestión Financiera y de Régimen Jurídico, exigiendo para esta última especialidad el requisito de títulos universitarios oficiales de Grado en el ámbito del conocimiento en Derecho y especialidades jurídicas, de acuerdo con la normativa vigente, o Licenciatura en Derecho.

manera radical la movilidad interna y la carrera vertical de los funcionarios, creando una compartimentalización de la función pública hasta crear auténticos “nichos funcionariales” que dificultaban notablemente la gestión del personal y el traslado de los efectivos donde eran necesarios. El modelo permitía dejar ociosos indefinidamente a los integrantes de cuerpos y escalas con funciones que dejan de ser necesarias o relevantes para la Administración. Ello por no hablar de la enorme diversificación de procedimientos de acceso que conlleva, en detrimento de la eficacia y la agilidad que debe reunir el proceso de selección en su conjunto³³.

En fin, también se aprecia esta rigidez del modelo corporativo a la hora de determinar los contenidos mínimos de la ley que los cree, que tendrá que hacer referencia incluso a la titulación concreta que se exija para la pertenencia al cuerpo, aunque, siendo consciente de la poca ductilidad que ello implica, se introduce una técnica de deslegalización como válvula de escape y para no encorsetar demasiado el modelo. La ley de creación deberá contener la denominación del cuerpo, escala, especialidad y, en su caso, opciones; el Grupo o Subgrupo o de titulación, las funciones básicas que deba desempeñar el personal que lo integra, que no podrán corresponderse con las atribuidas a los órganos de la Administración y el nivel académico o la titulación o titulaciones concretas exigidas para el ingreso. No obstante, cuando se aprueben nuevas titulaciones oficiales o se produzcan modificaciones en la estructura o nivel de las enseñanzas, el Consejo de Gobierno queda habilitado para establecer los efectos que para el ingreso tendrán las titulaciones o niveles académicos de nueva creación (art. 103 de la Ley 5/2023).

B. La titulación como criterio taxonómico para la agrupación de los cuerpos

Como no podría ser de otra manera, siguiendo el esquema establecido en el art. 76 del TREBEP, el legislador andaluz utiliza el criterio taxonómico de la titulación requerida para el ingreso para clasificar y agrupar los cuerpos, escalas y especialidades de la Junta de Andalucía, aunque establece algunas novedades dignas de mención en lo que se refiere al Grupo A de titulación³⁴. En virtud de dicha titulación, el Grupo A se subdivide en dos Subgrupos de titulación, el A1 y A2. La clasificación de los cuerpos, escalas o especialidades en cada uno de los Subgrupos A1 y A2 debe realizarse en función del nivel de responsabilidad de las funciones a des-

³³ Informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, 2016.

³⁴ Como declaró tempranamente -y entre otras muchas- la STC 388/1993 de 23 diciembre, corresponde al Estado, dentro de sus competencias exclusivas, establecer las bases de la Función Pública para todas las Administraciones de tal naturaleza (art. 149.1 18.ª CE). Un corolario de este principio no puede ser otro sino aquel que mantenga la exigencia de que las Leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales, que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece la Constitución (art. 23).

empeñar en cada uno de ellos y de las características de las pruebas de acceso. Pues bien, el legislador andaluz ha desarrollado con detalle una regulación que pertenece al ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución (STC 200/2015, de 24 de septiembre).

Ha previsto que para el Subgrupo A2 se requiere estar en posesión de la titulación universitaria de Grado, Diplomatura Universitaria, Ingeniería Técnica, Arquitectura Técnica u otro título equivalente. Además de especificar las titulaciones de la anterior regulación universitaria, tal vez buscando una mayor seguridad jurídica, se aparta de las bases para ampliarlas cuando se trata del acceso al Subgrupo A1 de titulación. Además de estar en posesión del título de Grado, Licenciatura, Arquitectura, Ingeniería u otro título equivalente, se incluye también la posesión del título de Doctor o Doctora y de Máster universitario, “*sin perjuicio de que la pueda exigir otro título universitario, en cuyo caso será este el que se tenga en cuenta*”.

A mi juicio, la técnica jurídica utilizada en el art. 101 de la Ley 5/2023 puede ser problemática y contener un posible exceso competencial de la comunidad autónoma al querer clarificar en exceso y de forma extensiva la cuestión relativa a los títulos universitarios que habilitan para el acceso a los cuerpos del Subgrupo A1 y A2 de titulación. El legislador básico estatal ha previsto solo el grado universitario para dicho acceso. Sin embargo, el legislador autonómico, seguramente por un afán clarificador de esta materia, ha especificado todas las titulaciones anteriores. Utiliza las mismas categorías de titulación que existían antes del TREBEP, esto es, la licenciatura, la diplomatura universitaria y las ingenierías y arquitecturas técnicas. Si el legislador hubiera querido utilizar esta técnica la hubiera recogido expresamente al redactar el art. 76 del TREBEP. Además, ello no es necesario porque la disposición adicional primera del *Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad*, ya dispone directamente que los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la actual ordenación de las enseñanzas universitarias implementadas bajo los principios del Espacio Europeo de Educación Superior mantienen todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales.

Tal vez hubiera sido técnicamente más adecuado establecer alguna cláusula más general, como la valenciana estableciendo que en el acceso a los cuerpos o escalas cuyas funciones requieran el desempeño de profesiones reguladas³⁵, se exigirá estar en

³⁵ La titulación en el caso de las profesiones reguladas ha planteado diversos problemas que han sido solucionados de forma particularizada por la jurisprudencia. Así, por ejemplo, la STS de 17 de mayo de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ha fijado como doctrina casacional que el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos pre-Bolonia habilita para el acceso al empleo público en plazas de Ingeniero Técnico de Obras Públicas en cuyos procesos selectivos se exija el título de Grado en Ingeniería Técnica de Obras Públicas o bien título universitario oficial de grado que, de acuerdo con los

posesión de la correspondiente titulación que habilite para el ejercicio de la profesión (art. 31.1 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana).

Asimismo, el legislador autonómico parece haberse extralimitado también en esta materia al introducir otras titulaciones universitarias para el Grupo A que no están contempladas en la legislación básica estatal. Generaliza, además del título de grado, el título de doctor y el de máster universitario como titulaciones habilitantes para pertenecer al subgrupo A1 de titulación. Ello podría plantear dudas acerca de la constitucionalidad de este precepto por excederse de la legislación básica en esta materia. Como explícitamente declaró la STC 113/2010, de 24 noviembre, el art. 76 del TREBEP ha de considerarse básico, no solamente al haber sido formalmente declarado así, sino porque se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo³⁶. Las bases en materia de función pública, que establecen un marco común de regulación aplicable a todos los funcionarios públicos del Estado, pueden ser desarrolladas, pero no desconocidas por las comunidades autónomas, pues actúan como parámetro de contraste y con mandato taxativo (STC 17/2022, de 8 de febrero).

Es doctrina constitucional que la titulación forma parte de la legislación básica establecida en relación con lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, tal como han señalado, entre otras, las SSTC 171/2020, de 16 de noviembre, 17/2022, de 8 de febrero o en la STC 114/2022 de 26 septiembre. Esta última sentencia, por ejemplo, ha declarado la inconstitucionalidad de la ley de coordinación de policías locales de Asturias porque se excedía de la norma básica y contenía una dispensa de titulación para la integración de policías locales en el subgrupo A1, extendiendo el modelo excepcional

planes de estudio vigentes, habilite para ejercer las actividades de carácter profesional relacionadas con las funciones asignadas a la escala del cuerpo. La STS de 8 de marzo de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, se ha pronunciado sobre los títulos universitarios de Grado en Ingeniería Agrónoma, declarando que no constituyen título habilitante para el acceso al cuerpo especial por tener atribuidas éstas funciones relacionadas con las propias de una determinada profesión o actividad profesional, como es el caso de las relacionadas con el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero/a Agrónomo cuyo ejercicio requiere titulación de Master o equivalente.

³⁶ Dirá esta sentencia que, "en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud del artículo 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, "en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas".

y particularizado que permitía la promoción interna de los antiguos grupos D al C de clasificación³⁷.

El art. 76 del TREBEP, efectivamente, establece como criterio para ambos subgrupos de titulación el título universitario de Grado. Si bien permite que “en aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta³⁸”. Es decir, el legislador autonómico tiene la posibilidad de exigir otro título universitario, pero la dicción literal del precepto, a mi juicio, no parece amparar la generalización de esta posibilidad porque desvirtúa la esencia de la regulación básica que debe ser uniforme en todo el territorio nacional. La exigencia de otro título universitario diferente del grado debería hacerse en la propia ley de creación del cuerpo, escala o especialidad, limitada a supuestos concretos y, a mayor abundamiento y en coherencia con nuestro sistema universitario, habría de tratarse de cuerpos o escalas relacionadas con funciones que tengan que ver con el grado de doctor, esto es, con la investigación básicamente, o con funciones hiperespecializadas si se exigiera el título de máster. No creo que sea acorde con este espíritu la utilización como criterio taxonómico del título universitario de máster o de doctor y esta materia es especialmente delicada porque está relacionada con el derecho fundamental de acceso a la función pública del art. 23.2 de la Constitución.

El legislador básico ha querido que para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo A de titulación se exija solo estar en posesión del título universitario de Grado. Después, la clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso. No hacerlo así nos puede abocar a un escenario de inseguridad jurídica, cuando la precisión del legislador es esencial en esta materia. Además, puede crear disfunciones en el sistema. Pensemos, por ejemplo, en el régi-

³⁷ La DA vigésimasegunda de la ley 30/84 preveía como excepción el acceso a cuerpos y escalas del grupo C desde el grupo D, pudiendo excepcionar el requisito de titulación por una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos. La presente disposición tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución. En este caso, la norma asturiana permitía sustituir la titulación por un curso para acceder a cualquier categoría de funcionario, lo que no admite una interpretación de conformidad con la norma básica que, excepcionalmente, solo lo admite en un caso.

³⁸ Es preciso tener en cuenta el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior. Entre otras, la STS de 13 de octubre de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, permite que se exija el título de Máster para el acceso a determinados cuerpos funcionariales como el de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o de Ingeniero Superior o equivalentes o el de ingenieros industriales, pero pone el Tribunal de manifiesto la necesidad de que una norma legal específica prevea una titulación también específica en excepción a la regla general sentada por el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. Se trata de titulaciones que exigen 300 créditos y un máster como requisito habilitante para el ejercicio de la profesión.

men de los directivos previsto en el art. 19.4 de la ley, que regula al personal directivo público profesional funcionario de carrera o laboral fijo. A estos puestos pueden acceder quienes, teniendo la condición de personal funcionario de carrera o laboral fijo, tengan la titulación universitaria requerida para el acceso a cuerpos de personal funcionario del Grupo A, y cuyas competencias profesionales sean acreditadas de acuerdo con las previsiones de esta ley y de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. ¿A qué título se refiere, al de Grado, al de máster o al de doctor? No son titulaciones equiparables³⁹.

Aprecio, asimismo, un defecto de técnica jurídica al reproducir el párrafo final que, “*en aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta*”. No hay más títulos universitarios además del de Grado o del título de doctor. Esta coetilla solo tiene sentido si previamente no se generaliza el título de “doctor” como posible título de acceso a los cuerpos funcionariales del subgrupo A1 de titulación.

Por lo demás, la ley crea el grupo B para el que se exige estar en posesión del título de Técnico Superior y crea y define con gran profusión en su art. 102 los cuerpos generales y los cuerpos especiales de la Junta de Andalucía. Los cuerpos generales son los que tienen atribuido el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, mientras que los cuerpos especiales son los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o especialidad. Toda esta regulación tan detallada se completa a su vez con más de trece páginas del Boletín Oficial del Estado, con múltiples disposiciones adicionales, desde la quinta a la vigésima, en las que procede a ordenar los cuerpos y especialidades de funcionarios de la Junta de Andalucía, cambia la denominación de muchos de los cuerpos existentes, crea nuevos cuerpos y especialidades, procede a la integración de sus cuerpos, especialidades y opciones en los cuerpos y especialidades configurados en su disposición adicional quinta, declara a extinguir determinados cuerpos y establece la normativa aplicable a determinados cuerpos de personal funcionario existentes a la entrada en vigor de la nueva ley. Todo ello es necesario debido a la existencia de una reserva de ley en esta materia que no deja ningún tipo de margen para decisiones de los Gobiernos autonómicos (STC 87/2018 de 19 de julio), toda vez que, como señaló tem-

³⁹ Las enseñanzas oficiales de Grado, como ciclo inicial de las enseñanzas universitarias, tienen como objetivo fundamental la formación básica y generalista del y la estudiante en las diversas disciplinas del saber, preparándolos para el desarrollo de actividades de carácter profesional. Las enseñanzas oficiales de Máster Universitario tienen como objetivo la formación avanzada, de carácter especializado temáticamente o multidisciplinar en los saberes científico, tecnológico, humanístico y artístico, dirigida a la especialización académica y a la profesional, o en su caso, encaminada al aprendizaje en las actividades investigadoras. Las enseñanzas de Doctorado conforman el tercer ciclo de los estudios universitarios oficiales en España y tienen por finalidad la adquisición de las competencias y las habilidades concernientes con la investigación universitaria de calidad (artículos 13, 16 y 19 del Real Decreto 822/2021, respectivamente).

pranamente la STC 99/1987, de 11 de junio, o la STS de 19 de julio de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, "la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 103.3 de la Constitución) y, en consecuencia, está sometida a una reserva de ley".

2. El puesto de trabajo como unidad básica de la estructura

Al igual que en la legislación precedente, el actual legislador andaluz ha querido dar importancia al puesto de trabajo como principal elemento de la estructura del empleo público y lo considera como su "unidad básica". En la exposición de motivos de la ley 6/1985 ya se refería a ellos como la "médula" del sistema. Sin embargo, sorprende la escasa regulación que se hace de este elemento estructural, a diferencia de lo que ocurre con otras legislaciones más avanzadas en el diseño organizativo que clásicamente han dado una enorme relevancia a este instrumento⁴⁰ o bien han modificado su normativa para darle un mayor peso en la estructura funcional⁴¹. Ni se ha incorporado expresamente ninguna definición del puesto de trabajo ni se hace referencia alguna a otros instrumentos que resultan imprescindibles para su adecuada configuración, tal como sucede con los llamados análisis funcionales, con las monografías, con las agrupaciones de puestos o con otros instrumentos complementarios de la ordenación del empleo público que completen la información recogida en las relaciones de puestos de trabajo⁴². Ha perdido así el legislador la oportunidad de definir, al menos, el puesto de trabajo como el conjunto de funciones o responsabilidades que son ejercidas por el personal empleado público a través del desempeño de las tareas que las satisfagan.

Introduce algunas novedades de interés que permiten dotar de una mayor flexibilidad a la organización. Por vez primera se regulan los principios que han de regir la ordenación de los puestos de trabajo. Aunque no los define ni establece su

⁴⁰ Véanse los artículos 40 y ss. de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

⁴¹ Así ha sucedido, por ejemplo, con la nueva Ley 4/2021, de 16 de abril, de función pública valenciana. Define el puesto de trabajo como el conjunto de funciones, tareas u otras responsabilidades encomendadas por la Administración a cada empleada o empleado y para cuyo adecuado desempeño es exigible un determinado perfil de competencias profesionales, entendiéndose por estas la expresión de los conocimientos, experiencias, destrezas y capacidades necesarias para ello, con el fin de contribuir a la obtención de resultados de la organización (art. 37). De la misma manera, se introducen los análisis de puestos de trabajo como un instrumento de planificación usado para el diagnóstico y diseño del resto de las herramientas de organización y gestión de recursos humanos. Se definen como una potente herramienta necesaria para suministrar información tanto del trabajo, en relación con las tareas de los puestos, como del personal que lo desempeña en relación con el perfil de competencias necesario para su correcto desempeño.

⁴² Estos instrumentos pueden resultar muy útiles para determinar el perfil de las competencias que requieren los puestos; el área funcional o relacional al que se adscribe el puesto de trabajo; los méritos específicos que deban valorarse en los procedimientos de provisión de puestos; los factores que han de ser tenidos en cuenta al objeto de determinar las cuantías de los complementos retributivos de los puestos, etc.

especial significado en este campo concreto, señala el principio de eficacia, el de jerarquía, el de descentralización funcional, el de desconcentración funcional y territorial, el de racionalidad organizativa, el de coordinación y el de trabajo en equipo. Crea nuevas unidades de inclusión del personal con discapacidad para velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral. Dichas unidades han de existir en cada una de las Delegaciones del Gobierno, en las Consejerías competentes en materia de Función Pública, así como en los Servicios Sociales y de Salud. Son las responsables de prestar al órgano directivo del que dependan el apoyo administrativo especializado que precise en materia de inclusión del personal con discapacidad.

Otra importante novedad es la que hace referencia a la posibilidad de crear otras estructuras de carácter provisional. Asimismo, da cobertura legal a la posibilidad organizativa de “superponer” estructuras provisionales y complementarias a los puestos de trabajo vinculadas a actuaciones, proyectos o programas organizados entre órganos directivos distintos. Estas unidades hacen referencia a lo que podría denominarse “trabajo complejo”, que se concibe, no por puestos, sino por proyectos o misiones⁴³.

Desde el punto de vista sistemático, a pesar de la voluntad del legislador de recoger en una única norma todo el régimen jurídico del empleo público andaluz para no tener que recurrir a la legislación básica estatal, no reproduce el contenido de algunos preceptos que son imprescindibles para aportar cierta flexibilidad a la gestión. Así, no hace ninguna mención explícita a la posibilidad de atribuir al empleado funciones distintas a las de su puesto de trabajo. Los contenidos del art. 73.2 del TREBEP en cuanto al derecho del empleado a realizar las tareas de su puesto y la posibilidad de que la Administración le encargue otro tipo de funciones aparecen deslavazadas a lo largo del texto de la ley. La atribución temporal de funciones se regula en el art. 136 de la ley como una modalidad de movilidad funcional. Por necesidades del servicio o funcionales debidamente motivadas y por el tiempo indispensable, la Administración puede asignar temporalmente al personal funcionario funciones propias de su cuerpo cuando no estén asignadas específicamente a puestos de trabajo o cuando no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal funcionario que desempeña los puestos que las tienen asignadas, por volumen de trabajo, por razones coyunturales u otras debidamente motivadas. El propio derecho del empleado al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional se recoge ahora, no en los preceptos dedicados a la estructura del empleo público, sino en el listado de derechos individuales del funcionario público en el art. 28.1.b) de la ley.

⁴³ GORRITI BONTIGUI, Mikel, “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 4, 2013.

Tampoco contiene ninguna regulación de las agrupaciones de puestos que, según los expertos de la teoría organizativa, deben ser un elemento esencial para la modernización de la estructura del empleo público. Y ello a pesar de que el art. 73.3 del TREBEP habilita legalmente a la Administración para agrupar sus puestos de trabajo en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad. Así lo hace también el nuevo art. 110 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, para los funcionarios estatales, que remite a una norma reglamentaria para determinar las áreas funcionales en que se estructurarán los puestos de trabajo. Establece, como norma general, que los puestos deben estar adscritos a una o varias áreas funcionales para permitir una gestión más eficaz de los recursos humanos, pues han de servir para la detección de necesidades de personal, la ordenación de la provisión de puestos de trabajo, la formación y, en su caso, la carrera profesional. La única mención que hace el legislador a las “agrupaciones de puestos” se encuentran en el art. 8.2.d) al atribuir al Consejo de Gobierno la determinación de los cuerpos, las agrupaciones de puestos de trabajo o los puestos de trabajo concretos de personal funcionario previstas en la normativa estatal de carácter básico a los que no pueden acceder las personas nacionales de otros Estados. Hubiera sido mucho más correcto desde un punto de vista sistemático hacer una mención explícita de esta potente herramienta de gestión en el capítulo destinado a la estructura y, más concretamente, en el art. 104 de la nueva ley, al regular los puestos de trabajo y las RPTs. Ello sorprende porque precisamente Andalucía fue en el año 1996 muy avanzada en diseño organizativo y aprobó el *Decreto 65/1996, de 13 de febrero, por el que se establece el área funcional como una de las características esenciales de los puestos de trabajo de personal funcionario contenidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía*. Creó el área funcional como un instrumento racionalizador y organizativo dentro de la Función Pública andaluza y una de las características esenciales de los puestos de trabajo, de modo tal que cada uno de los puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía debe estar adscrito a un área funcional. Define el área funcional y el área relacional como elementos esenciales de la estructura del empleo público andaluz. En el área funcional se integran una serie de puestos cuya base común se encuentra en el conjunto de actividades o cometidos, características y procedimientos de trabajo similares que desarrolla. Asimismo, regula el papel de esos mismos puestos en un marco más amplio a través de su relación con otras áreas. Son instrumentos muy valiosos para diseñar itinerarios formativos y de carrera profesional. Siendo ello así, sorprende que el área funcional no aparezca expresamente recogida en el texto de la ley, en su art. 104.4 como uno de los contenidos mínimos y esenciales de las RPT.

A. Su ordenación a través de las relaciones de puestos de trabajo. Sus polémicas modificaciones automáticas

El artículo 104 regula este importante instrumento de ordenación de los puestos de trabajo, las relaciones de puestos de trabajo (RPTs). Las define como el instrumento a través del cual la Administración General de la Junta de Andalucía planifica, racionaliza y ordena su personal para una eficaz prestación de los servicios públicos. En rigor, es más bien un instrumento de ordenación, más que de naturaleza planificadora⁴⁴. Las RPTs son públicas y se conciben como un instrumento vivo y dinámico, toda vez que deben ser objeto de las actualizaciones que resulten procedentes.

El legislador reenvía directamente a la norma reglamentaria para regular el contenido de las RPTs. En todo caso, deberán incluir una información mínima para cada puesto de trabajo: su denominación y la determinación de si está adscrito a personal funcionario, laboral o eventual; el cuerpo, especialidad u opción, así como al grupo o categoría profesional a que esté adscrito; su sistema de provisión y su adscripción orgánica; las retribuciones complementarias del puesto y los requisitos, méritos, capacidades, experiencia o categoría profesional para su provisión. Se echan en falta alguna mención expresa a otros contenidos importantes de la RPT como es la relativa a las áreas funcionales, que en el Decreto 65/1996 aparecen consideradas como “una de las características esenciales de los puestos de trabajo”, de tal modo que cada puesto de trabajo debe estar adscrito a un área funcional⁴⁵. En virtud precisamente de esta naturaleza, el art. 12.1.b) de la Ley 6/85 daba cobertura legal a esta herramienta. Ahora, al desaparecer del art. 104.4 de la nueva ley la mención a las “características esenciales del puesto”, han quedado huérfanas y, salvo que se pretenda modificar el sistema, siguen siendo un componente esencial para la adecuada gestión de los puestos y de las personas que lo ocupan.

Asimismo, en vez de la referencia genérica a las retribuciones complementarias del puesto, sería técnicamente más correcto hacer referencias concretas al nivel competencial en el que ha sido clasificado cada puesto y al complemento específico. Más que nada porque el art. 66 se refiere a las “retribuciones complementarias del personal funcionario de carrera”. Dentro de ellas, el operador jurídico tiene que discriminarlas. El nivel del puesto, que ahora se llama nivel competencial y dependerá de cómo esté clasificado éste en la relación de puestos de trabajo, ya que retribuye la especial dificultad técnica y la responsabilidad que concurren en el puesto de trabajo, dentro de la estructura jerárquica de la organización (el clásico complemento

⁴⁴ La Disposición adicional vigesimosegunda obliga a las entidades instrumentales del sector público andaluz a contar con un catálogo de puestos de trabajo como instrumento para la identificación de los puestos de trabajo y las necesidades reales de efectivos, a través de parámetros objetivos y evaluables que faciliten las modificaciones que sean necesarias.

⁴⁵ 1. Se entiende por área funcional el conjunto de actividades y tareas homogéneas con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados. Ej. área funcional de Administración Pública, área funcional de recursos humanos, de presupuestos y gestión económica, de contratación administrativa y régimen patrimonial, etc.

de destino). El nivel competencial se distribuye grados desde el 1 hasta el 20. Las retribuciones complementarias, aunque forzosamente deben dar esta información, no reflejan la naturaleza organizativa de este elemento y la previa labor de análisis y clasificación que debe conllevar. Lo mismo ocurre con el complemento del puesto, que retribuye las condiciones particulares, incluidas la peligrosidad y penosidad, del puesto de trabajo, exigibles para el desempeño del mismo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo y su ámbito de actuación. Reglamentariamente (antes, complemento específico).

Sorprende que el legislador no mencione expresamente el papel que ha de desarrollar la negociación colectiva en la regulación que realiza en su art. 104.5, cuando las referencias a la negociación se repiten continuamente a lo largo del texto de la ley como si fuera un mantra, máxime teniendo en cuenta el papel protagonista que tienen la negociación colectiva en este ámbito y las dificultades que existen para coordinarlo con las potestades organizatorias de la Administración. Además, con una redacción un poco confusa parece que quiere someter esta materia a procesos de simplificación administrativa que se van a traducir en un curioso sistema de “modificación automática” de las RPTs sin tramitar ningún concreto procedimiento administrativo, ni siquiera simplificado. Así parece deducirse de la dicción literal del precepto que dice que “la elaboración, tramitación, aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, que deberán adoptar procedimientos de simplificación administrativa, corresponden a la Consejería competente en materia de Función Pública”.

Es destacable el carácter dual de la competencia para tramitar y aprobar estos instrumentos. El legislador atribuye la competencia para la aprobación y modificación de las RPTs en dos órganos distintos. Como regla general, la elaboración, tramitación, aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía corresponde a la Consejería competente en materia de Función Pública. Ahora bien, en determinados supuestos, la modificación de la RPT se hará con “carácter automático” y será aprobada por la persona titular del órgano directivo central con competencias en materia de función pública. Son varias las dudas jurídicas que plantea esta previsión, que atribuye a otro órgano la aprobación automática de algo tan sensible como la modificación de la RPT y sin mencionar explícitamente la negociación colectiva. Y ello porque la jurisprudencia ha determinado que prácticamente todo lo que tiene que ver con la modificación de puestos de trabajo tiene que ser objeto de negociación si afecta a las condiciones de trabajo del empleado. Como ha recordado la STS de 25 de noviembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, la nueva regulación prevista en el TREBEP exige, contrariamente a lo prevenido en la legislación anterior que “*las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, entre las que cabe*

citar las relativas a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico legalmente previsto para llevar a cabo la ordenación del personal, en cuanto repercutan en las condiciones de trabajo de los funcionarios, sean objeto de negociación con las organizaciones sindicales" .

Esta modificación automática está prevista en varios supuestos que tienen básicamente una naturaleza autoorganizativa. Recoge así la línea jurisprudencial apuntada, entre otras, en la STS de 18 de marzo de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, resolvió el recurso de casación clarificando la materia respecto de la modificación de la RPT de la Diputación de Valencia, con base a su potestad de autoorganización. Según la Sala, la Administración podrá directamente modificar la RPT cuando dicha modificación suponga creación, redistribución de puestos, revalorización de puestos de trabajo, denominación de puestos de trabajo o por ejecución de Sentencias judiciales firmes. En todos estos casos dará cuenta de ello previamente a los sindicatos conforme a la legislación anterior. Ahora bien, en el resto de los supuestos, la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo requerirá la previa negociación con los representantes sindicales de los funcionarios. En concreto, las modificaciones que afectaban, entre otros aspectos, a la titulación exigida para el ingreso, amortización, características y retribuciones de los puestos de trabajo concernidos, excedían de aquéllas excluidas de la obligatoriedad de negociación.

Esta aprobación automática de la RPT está prevista cuando, siendo consecuencia de una reestructuración orgánica, suponga exclusivamente el cambio de dependencia de órganos directivos o de sus unidades administrativas; cuando se trate de la ejecución de una sentencia firme o sean consecuencia de peticiones de reingreso al servicio activo; cuando se deban a la aplicación de la oferta de empleo público, o instrumento similar, previamente aprobada; cuando se trate de una modificación para la asignación de puestos al personal funcionario cesado en puestos de dirección pública profesional o libre designación, o removido de los obtenidos por concurso de méritos o específico, o cuyo puesto haya sido suprimido; cuando se trate de la asignación de puestos al personal laboral que haya sido cesado en puestos para cuya forma de provisión el convenio colectivo se remita a la normativa laboral; para la modificación de las características declaradas a extinguir o supresión de puestos de trabajo declarados a extinguir, cuando queden vacantes, así como en otros supuestos de análoga naturaleza para el debido cumplimiento de la normativa vigente, que actúa como cláusula final de cierre de sistema.

El art. 37.2 del TREBEP excluye de la negociación las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Ahora bien, cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, debe procederse a la negociación con los sindicatos. El legislador ha hecho un importante esfuerzo para clarificar esta materia a partir

de los múltiples pronunciamientos jurisprudenciales. Sin embargo, algunos de estos supuestos pueden ser problemáticos. Habrá que deslindar muy bien y delimitar cada uno de ellos, pues el riesgo de no hacerlo así y de no hacerlo bien es la nulidad de todo el proceso. Así, puede ser problemática por la inseguridad jurídica que plantea el último de los supuestos habilitantes de este peculiar proceso, cuando el legislador se refiere a la formulación genérica de “otros supuestos de análoga naturaleza”. Dado que ello puede causar la nulidad de todo el proceso de modificación de la RPT, tal vez se requeriría una mayor concreción del legislador a este respecto⁴⁶.

No son los únicos problemas que plantea. Pensemos, por ejemplo, en el ingreso a través de la adscripción provisional y las garantías de tramo de carrera profesional y localidad que establece el art. 134.2, en relación con el art. 162, en los supuestos de remoción de un puesto cuya forma de provisión sea el concurso o cuando se produzca el cese en un puesto de trabajo obtenido por libre designación, hasta que obtengan un puesto de carácter definitivo. ¿Son estas las modificaciones automáticas a las que se refiere el legislador? También en el art. 21.4, que regula lo que ocurre cuando cesa el personal funcionario nombrado como personal directivo público profesional que no sea alto cargo, que no tiene reserva del puesto. Ahora bien, tiene derecho a obtener un puesto de las mismas características al que desempeñaba en el momento de su nombramiento, en la localidad que elija y a que se le respeten las condiciones y retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados. Esto sugiere, entre otras cosas, que se puede automáticamente modificar el nivel del puesto para cumplir con esta exigencia. De ser así, denotaría que los intereses de la organización se subordinan a los derechos del funcionario y que, sin razón organizativa que lo justifique por la responsabilidad y complejidad del puesto, se pueda modificar este libremente.

B. Las nuevas herramientas de diseño organizativo: las unidades administrativas de apoyo temporal y de servicios comunes

El legislador ha introducido determinadas instituciones que son necesarias para una gestión más flexible de los recursos humanos y que se caracterizan por su carácter temporal. Vislumbran una nueva concepción de la actuación administrativa, de la llamada Administración por proyectos, que plantea interesantes retos organizati-

⁴⁶ En otras comunidades autónomas se prevén fórmulas similares, pero mucho más contenidas. Así, por ejemplo, puede citarse el art. 45 de la nueva ley vasca de 2022, por ejemplo, que prevé la inclusión directa en la primera modificación de la RPT que se haga de los cambios de adscripción de los puestos de trabajo del personal funcionario por reasignación, readscripción o redistribución de efectivos, siempre que el nuevo destino se encuentre ubicado en el mismo municipio y no conlleve una modificación de sus condiciones de trabajo. De igual manera, las modificaciones de la estructura orgánica que tan solo afecten a la denominación de los departamentos o de los órganos a los que estén adscritos los puestos de trabajo y no afecten al contenido funcional.

vos. Pone en jaque la estructura funcional basada en cuerpos de funcionarios, que son permanentes e inamovibles y en puestos de trabajo, que se caracterizan por su carácter estable en la organización y por su rigidez. Somete a discusión la existencia misma del puesto como pieza esencial de la estructura. Normalmente se trata de actuaciones que están fuera de las funciones habituales, que no encajan exactamente con las funciones y tareas de un concreto puesto de trabajo, sino que requieren el concurso de varios funcionarios públicos que trabajen en equipo, la aportación de conocimientos y destrezas multidisciplinarios, el trabajo en red con sujetos privados. En otras ocasiones, puede requerir la creación de unidades administrativas de carácter temporal. La adecuada gestión de estos proyectos demanda la versatilidad y movilidad del funcionario, que la Administración pueda disponer de los recursos humanos apropiados para cada uno de ellos, que conozca el talento de sus funcionarios y sepa gestionarlo para asignar a cada proyecto el funcionario cuyo perfil resulte más idóneo⁴⁷.

Buen ejemplo de estos cambios y de estas nuevas necesidades se puede apreciar en el *Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Este nuevo régimen de gestión, que se ha creado en paralelo a la gestión ordinaria, es claramente indicativo de que el modelo necesita también nuevas herramientas estructurales y algún reajuste. Las clásicas parece que ya no son suficientes para responder ante las nuevas necesidades de la Administración, que parecen centradas en un concreto objetivo, especialmente complejo y de carácter temporal. Lo novedoso, más bien, está en la flexibilidad y discrecionalidad de los órganos directivos para gestionar el talento del funcionario, atribuirle nuevas funciones, agilizar la provisión de puestos de trabajo o la modificación de las RPTs.

Se echa de menos, no obstante, que el legislador no haya establecido una regulación más completa y detallada de esta importante novedad que está pensada para lograr una mayor flexibilidad de la Administración e introducir innovación en el diseño organizativo, máxime teniendo el antecedente inmediato en la creación de unidades administrativas de carácter temporal en el art. 15 del *Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Estas unidades se crearon para la gestión de proyectos financiables con fondos europeos por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, mediante la modificación de la relación de puestos de trabajo, a propuesta de la persona titular de cada Viceconsejería, previo informe favorable de los órganos

⁴⁷ CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Propuestas para la reforma de una estructura funcional ya obsoleta. Los retos de una Administración más moderna, automatizada y que actúa por proyectos”, en *Continuidad versus transformación: ¿Qué función pública necesita España?*, INAP, Madrid, 2021.

directivos competentes en materia de fondos europeos, con un plazo determinado vinculado a la gestión de proyectos financiados con fondos europeos. Se previó que los puestos de trabajo adscritos a la Consejería o agencia instrumental con los que se dotaran estas unidades retornaran a su unidad de origen una vez que se cumpliera este proyecto.

En su lugar, ha recurrido a las disposiciones adicionales. Las disposiciones adicionales vigesimonovena y trigésima, efectivamente, regulan estas innovaciones en el diseño organizativo. La primera disposición regula las Unidades Administrativas de Apoyo Temporal de la Administración de la Junta de Andalucía. Las define como aquellas unidades integradas por personal funcionario o laboral de la misma y, si resulta necesario, por el personal contratado por las entidades instrumentales del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se caracterizan por tres aspectos. En primer lugar, por la heterogeneidad de su personal. Puede agrupar a personal que posee distinta naturaleza jurídica y estar conformada por personal funcionario, por personal laboral e incluso por personal contratado por las entidades instrumentales del sector público. Lo relevante es que puedan aportar el conocimiento pluridisciplinar necesario para la atención de los objetivos específicos que se le asignen. En segundo lugar, por su marcado carácter temporal, toda vez que estas unidades solo mantienen su existencia durante el plazo exclusivamente necesario para la consecución de los objetivos asignados y, en tercer lugar, porque pueden disponer de instalaciones propias para el desarrollo en equipo de su labor, con plena o mayoritaria dedicación a la misma por parte de sus integrantes.

Estas unidades se apoyan en la atribución temporal de funciones prevista en el art. 136 de la Ley y su constitución debe estar prevista en un plan de ordenación de recursos humanos. Se crea una propuesta de la Consejería competente en materia de Administración pública, por acuerdo del Consejo de Gobierno, que deberá fijar los objetivos que se les asignen, su plazo de vigencia, la cobertura financiera de sus necesidades, su dependencia, estructura y características. Estarán adscritas al órgano directivo central o periférico que en el mismo se determine.

Otra herramienta nueva de diseño organizativo que crea el nuevo legislador andaluz es la prevista en la Disposición adicional trigésima de la Ley 5/2023. En ella se regulan las Unidades Administrativas de Servicios Comunes de la Administración de la Junta de Andalucía, que también se vinculan forzosamente a los instrumentos de planificación de personal. Se definen como aquellas unidades que están integradas por personal funcionario o laboral de la misma y, si resulta necesario, por el personal contratado por las entidades instrumentales del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que reúnen determinadas características. En primer lugar, pueden estar conformadas por personal funcionario o laboral y per-

sonal contratado por las entidades instrumentales del sector público de acreditada especialización en una materia específica o campo de conocimiento concreto. En segundo lugar, disponen de personal con la capacidad necesaria para prestar servicios técnicos especializados a la Administración de la Junta de Andalucía y su sector público instrumental, cuando no tengan medios propios suficientes o adecuados a la naturaleza del servicio.

Su personal se adscribe a la Unidad por medio de un proceso de movilidad en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos, previa negociación con las organizaciones sindicales, que contendrá una fase voluntaria y una forzosa en el supuesto de no ser cubiertos los puestos necesarios. Dicho plan debe contener, al menos, las funciones a realizar, la titulación exigida y los perfiles profesionales o niveles de cualificación del personal a adscribir. Para las fases de carácter voluntario y obligatorio, en su caso, se establecerá, además, el correspondiente baremo de méritos. En los supuestos de cambio de localidad del citado personal, la adscripción solo podrá efectuarse de manera voluntaria.

Su creación conlleva la correspondiente modificación de la relación de puestos de trabajo que resulte necesaria para materializar dicha adscripción y se ajustará a la legislación vigente en materia de plantilla presupuestaria. La creación de cada Unidad Administrativa de Servicios Comunes debe ser la respuesta a una necesidad organizativa. Por ello, y en buena lógica, debe realizarse previamente un estudio de la demanda interna de los servicios existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, así como de las necesidades puestas de manifiesto tras la reordenación de sus entidades instrumentales en aplicación de la disposición adicional trigésima de la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2019, previo informe de las Consejerías competentes en materia de Hacienda, Sector Público Instrumental y Función Pública. Las Unidades pueden prestar sus servicios a la Presidencia de la Junta de Andalucía, a las Consejerías y a los restantes organismos dependientes o adscritos a estas, financiándose prioritariamente por medio de los recursos económicos procedentes de aquellas, salvo las excepciones que apruebe el Consejo de Gobierno.

En fin, esta evolución del modelo de puestos hacia el modelo de proyectos sugiere un cambio de paradigma. Requiere la gestión total del talento, de las destrezas y aptitudes del empleado público, su concepción como un recurso muy versátil del que puede disponer la Administración según sus necesidades y que tiene que asignar a distintos sitios cuando corresponda porque así lo requieran las necesidades del servicio y de la organización. Sin embargo, esta “disponibilidad” del funcionario difícilmente cuadra con el rígido modelo de cuerpos funcionariales identificados con una concreta titulación.

IV. LA CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL LABORAL

El personal laboral se clasifica conforme a lo dispuesto en la legislación laboral y el correspondiente convenio colectivo (art. 103). No obstante, el legislador intenta predeterminar el contenido de la negociación al establecer algunas orientaciones para la conformación de la voluntad de la Administración, que tendrá como objetivo implantar una clasificación profesional equiparable al sistema nacional de cualificaciones, a fin de garantizar la homogeneidad de todo el personal.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALDOMÀ BUIXADÈ, J. “Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, obra colectiva dirigida por Salvador del Rey Guanter y coordinada por Manuel Férrez Fernández y Esther Sánchez Torres, La Ley, 2008.

ARROYO YANES, L. M. “La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público: planificación de Recursos Humanos y estructuración del empleo público”, en la obra colectiva coordinada por Enrique LINDE PANIAGUA, titulada *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, Madrid, 2008.

CANTERO MARTÍNEZ, J. *Claves para la modernización de la estructura funcional: la coexistencia ordenada de cuerpos y puestos de trabajo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

CANTERO MARTÍNEZ, J. “Propuestas para la reforma de una estructura funcional ya obsoleta. Los retos de una Administración más moderna, automatizada y que actúa por proyectos”, en *Continuidad versus transformación: ¿Qué función pública necesita España?*, INAP, Madrid, 2021.

GORRITI BONTIGUI, M. “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013.

GORRITI BONTIGUI, M. “Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI”, en Carles Ramió (Editor): *Repensando la Administración Digital y la Innovación Pública*. Cap. 11, INAP, Madrid, 2021.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación”, en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, junio de 2013, p. 91.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La estructura del empleo público en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *Estatuto Básico del Empleado Público*, obra colectiva dirigida por Luis Ortega Álvarez, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”, en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, Madrid: Universidad Autónoma, Instituto de Derecho Local, 2021.

PALOMAR OLMEDA, A. “Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo”, en la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, junio de 2012, pp. 81 y ss.

PALOMAR OLMEDA, A. “Organización del empleo público”, capítulo tercero del *Manual de Empleo Público*, obra colectiva dirigida por Federico Castillo Blanco y Javier Quesada Lumbreras, Iustel, Madrid, 2009, p. 229.

RODRÍGUEZ GURTUBAY, A. *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2020.

VÁZQUEZ GARRANZO, J. *Comentarios a la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, obra coordinada por Raquel Yolanda Quintanilla Navarro y Alberto Palomar Olmeda y dirigida por Antonio Vicente Sempere Navarro, 2008.