

La provisión de puestos de trabajo y la movilidad interna en la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía: Perspectivas Estatutaria y Organizativa

J. Javier Cuenca Cervera

Universidad de Valencia.

Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración

Facultad de Derecho

j.javier.cuenca@uv.es

SUMeARIO: I. LA VARIEDAD DE PERSPECTIVAS. II. PROBLEMAS, OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DE LA PROVISIÓN DE PUESTOS Y LA MOVILIDAD INTERNA. III. LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS DE PROVISIÓN INTRODUCCIÓN. 1. El Concurso General. 2. El Concurso Específico. 3. La Libre Designación. 4. La movilidad voluntaria provisional: la “Comisión de Servicios”. 5. La posibilidad de la Movilidad Interadministrativa. IV. LOS PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS. 1. Movilidad temporal y estructural. 2. Movilidad forzosa provisional y por cargas de trabajo. 3. Movilidad forzosa definitiva. 4. Otras formas de movilidad. 5. Movilidad del Personal Laboral. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN: El trabajo busca dar cuenta del tratamiento dado a la carrera basada en la ocupación de puestos y la movilidad por razones organizativas en la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. Partiendo de los problemas recurrentes, de los objetivos y de las bases técnicas de una buena regulación de esta institución del derecho de la función pública, se analizan, desde una perspectiva normativa y funcional las modalidades ordinarias y extraordinarias de provisión de vacantes, con especial atención al marco normativo del concurso específico, de la libre designación, de la comisión de servicios y de los diversos supuestos de movilidad forzosa.

PALABRAS CLAVE: *provisión de puestos *movilidad interna *libre designación *concurso abierto y permanente *movilidad forzosa *acreditación de competencias

I. INTRODUCCIÓN: LA VARIEDAD DE PERSPECTIVAS

Pocas dimensiones en la regulación de la función pública resultan tan ilustrativas de lo que García de Enterría [1999 :178, e. o. 1960] denominó el “sistema de tensiones” entre los intereses de la organización administrativa y los intereses propios de sus agentes, los funcionarios públicos. De un lado la potestad organizatoria y la búsqueda de la eficacia en la gestión, “los intereses del servicio” mediante la periódica revisión de su estructura administrativa y el acople de las personas a las necesidades organizativas. Por decirlo con las palabras de uno de los documentos más relevantes a la hora de establecer el marco de las políticas de empleo público de los países desarrollados, la *Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública* aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2019, los gobiernos, en su marco normativo “(...) *deberán establecer las condiciones para la movilidad y la adaptabilidad interna para que las habilidades se correspondan con la demanda*”. De otro, el interés de las personas en su progresión profesional, mucho más en el caso español en el que la carrera, entendida como grado personal¹, se ha cimentado, casi exclusivamente hasta la fecha, sobre la ocupación progresiva de puestos de trabajo o simplemente en conciliar su dimensión profesional y personal, derecho reconocido en el vigente texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público cuando consagra, entre los derechos, el de la “(...) *progresión en la carrera profesional y la promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad*” (art. 14.c del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en lo sucesivo TREBEP).

La reciente promulgación de la Ley 5/2023, de 7 de junio de la Función Pública de Andalucía (en lo sucesivo, LFPA) es un buen ejemplo del intento de conciliar ambos intereses, pero dando a la dimensión institucional la importancia que merece. Este trabajo parte de la tesis de que el régimen de provisión de puestos de la función pública andaluza supone, al tiempo que un avance notable en las garantías del funcionariado en lo que atañe a sus oportunidades de carrera, un refuerzo de las potestades organizativas en materia de provisión de vacantes y en la movilidad interna. Sus veinte artículos suponen, como se detalla seguidamente, una muestra de este argumento.

Analizando las novedades de la regulación de la LFPA, pero sin perder de vista la dimensión organizativa, en un enfoque que incorpora tanto la perspectiva clásica del Derecho Administrativo a la hora de referirse a la relación estatutaria de

¹ La exposición de motivos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, LMRFP, concebía de hecho, la clasificación de puestos como la “(...) *base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa*”, lo que desarrollaba en su artículo 20. Es lo que la doctrina, a la par que ha evidenciado sus insuficiencias, ha denominado como “movilidad intracorporativa” (MANZANA LAGUARDA, R., 1996:147)

las personas vinculadas a la organización administrativa como el más organizativo, propio de la Ciencia de la Administración, se tratan las innovaciones institucionales a la luz de los problemas existentes. Los siguientes apartados incluyen lo que en este trabajo se denominan como “bases técnicas” del régimen de provisión de puestos y de la movilidad interna, para, seguidamente, analizar los procedimientos “Ordinarios” de provisión en los que la voluntariedad del personal es la nota dominante o los denominados “Extraordinarios” en los que las necesidades *funcionales*, por decirlo con la expresión de la LFPA es el principio que guía la regulación.

II. PROBLEMAS, OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DE LA PROVISIÓN DE PUESTOS Y LA MOVILIDAD INTERNA

En este trabajo y siguiendo parcialmente a Férrez (2006) se insiste en la variedad de perspectivas con las que analizar las “reglas del juego” mediante las que las Administraciones Públicas andaluzas -no debe obviarse la circunstancia de su aplicabilidad no solamente al entramado organizativo autonómico sino también a las entidades locales- cubren sus vacantes y ordenan la movilidad interna. Si la carrera del personal empleado público se entiende como “(...) *el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso*” (arts. 50.1 LFPA y 16.2 TREBEP), dando carta de naturaleza a una perspectiva que enfatiza, mediante los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad las cuestiones más garantistas, especialmente a través de la consagración de normas que hagan posible la transparencia y la previsibilidad, que son las más relevantes para los y las profesionales que prestan servicio en la organización, no menos relevante es una perspectiva digamos, menos jurídica es la que, en un contexto económico y social en el que se reclama de los poderes públicos mayores cotas de eficacia, eficiencia y efectividad, se dote a las mismas de las capacidades -normativas en este caso- para alcanzar estos objetivos, lo que en términos prácticos se resume en regular adecuadamente las bases técnicas de la movilidad interna, incorporando adecuadamente, las potestades administrativas.

El desafío es conciliar ambas perspectivas, teniendo claro que la provisión “ordinaria” de puestos vacantes atañe tanto a la carrera, al menos a una modalidad de la misma, la denominada “carrera vertical” en los términos de los artículos 16.3.b del TREBEP y 56 de la LFPA -el ascenso a través de la estructura de puestos a otros de mayor responsabilidad, dedicación o dificultad técnica- como, en su modalidad extraordinaria, a las potestades organizativas.

Atendiendo a los principios y garantías -la perspectiva relacionada con las personas, sus deberes y en especial sus derechos- el punto de partida lo constituye el artículo 78 del TREBEP dado su carácter básico, atendidos su artículo 1º y su Adicional Primera. La ubicación sistemática del precepto, dentro del Título V, el dedicado a

la “Ordenación de la Actividad Profesional” ya resulta reveladora, enfatizando la dimensión instrumental. El régimen de cobertura de las vacantes internas -la *provisión de puestos*- se efectuará mediante los principios ya referidos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y a través de los procedimientos ordinarios de concurso y de libre designación con convocatoria pública. Teniendo presente, no obstante, que el capítulo III de este título, el dedicado a la cuestión, producirá sus efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública -en este caso autonómicas- que se dicten en desarrollo del Estatuto Básico. Por tanto, hay que leer siempre ambas regulaciones, la estatal y la autonómica conjuntamente a la hora de analizar esta dimensión del régimen estatutario de la función pública andaluza, siempre atentos al carácter básico de lo estatal y a los supuestos de remisión específica².

Hecho este inciso referido a la normación de los principios y garantías básicos, la regulación estatutaria autonómica la encontramos en los artículos 123 a 143 de la LFPA. El primero recepciona en su apartado primero, procedente del derecho local³, una importante regla, la denominada “garantía del derecho al cargo”, entendida sin perjuicio de su adscripción a uno u otro puesto de trabajo. En esa voluntad del legislador de conciliar ambas perspectivas el derecho al cargo se predica como una noción anudada a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, el primero de los derechos reconocidos a estos (art. 14.a del TREBEP), pero enfatizando que lo es *sin perjuicio del puesto concreto que se desempeñe*. No menos relevante, situados como estamos en el terreno de los principios es el art. 123.2. Como es obvio, se reproducen, en la cobertura de los procedimientos ordinarios los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, pero añadiendo el de *idoneidad* para los puestos que se provean mediante el sistema de libre designación, un principio que, contemplado adecuadamente, supone una regla relevante en el acople del personal funcionario a los diversos destinos ofrecidos por la organización⁴. Otra regla no menos relevante es la proveniente del artículo 141 de la LFPA: los procedimientos de movilidad, tanto

² Ejemplos de lo cual serían los artículos 78.3 (otros procedimientos de provisión); 79.2 (plazo mínimo de ocupación de puestos para optar a otros); la operatividad en los casos de supresión o remoción; de cese en los puestos ocupados mediante libre designación, 80.4; las reglas propias de ordenación “*en el marco de la planificación general de sus recursos humanos*”, 81.1 o, en fin, las posibles medidas de movilidad interadministrativa voluntaria, 84.1.

³ Se trata del artículo 141.1 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

⁴ “Idoneidad” según el Diccionario panhispánico del español jurídico en su acepción cuarta, es la “*cualidad personal necesaria para la prestación de un servicio concreto o la asunción de un cargo*.” Es un término que recuerda el conocido aserto de que “el funcionario sigue a la función” y no a la inversa, como podría constatar, en más ocasiones de las deseables, cualquier observador especializado de la función pública en España. Puede suponer un avance notable, aunque hubiera sido deseable que incluyese a los dos procedimientos “ordinarios”, englobando al concurso, circunstancia que sí se contemplaba en el proyecto de la Ponencia de la ley publicada el 17 de mayo de 2023 (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 186). No debemos olvidar que ya el Informe para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público de

ordinarios como extraordinarios, estarán condicionados “(...) a la existencia de puestos dotados y vacantes adecuados al cuerpo, especialidad o categoría profesional de la persona interesada (...) y al cumplimiento de todos los requisitos para su desempeño previstos en la relación de puestos de trabajo”, en una especificación que no por obvia, resulta menos necesaria para cualquier estudioso de la realidad de la gestión de personal en nuestro país, autonómica o sobre todo, local.

Situados en una perspectiva organizativa ¿cuáles son los *objetivos* que pretende la institución de la provisión de puestos y la movilidad interna en el seno de las Administraciones Públicas? Ya se hizo referencia en la introducción al mandato de la OCDE para sus Estados miembros. No está de más recordar que entre nosotros, el Informe de la Comisión que dio lugar al EBEP de 2007 profundizaba en esta cuestión. Así, concebida como un elemento decisivo en cualquier modelo de recursos humanos, planteaba que una organización “(...) solo puede ser eficiente si sabe situar en los puestos de trabajo a los empleados más capacitados” (ICEBEP, 2005: 121). Y es justamente el balance que este grupo de expertos hizo de nuestra función pública -que no ha perdido un ápice de validez, vista la evolución posterior- el que resumía la situación real en la materia: insuficiente definición de los perfiles de idoneidad en la caracterización de los puestos de trabajo, rigidez y formalismo de los concursos, a través de unos baremos que no miden la capacidad real de los aspirantes y, como consecuencia de lo anterior, la comisión de servicios operando “de facto” como una suerte de válvula de escape en la que esta modalidad constituía el sistema *normal* de provisión, además de la extensión en ocasiones no justificada del sistema de libre designación (2005: 121 y ss.).

Por su representatividad, y evidencia de la situación realmente existente en muchas Administraciones territoriales, merece la pena citar otro diagnóstico, elaborado por un grupo de expertos presididos igualmente por el profesor Miguel Sánchez Morón⁵, el que realizó el Informe, en 2016, que sirvió de base para una nueva ley de función pública autonómica, la valenciana 4/2021, de 16 de abril. Pues bien, en el citado informe se afirmaba que en la función pública de la Generalitat Valenciana “*Se ha creado en la práctica un modelo de organización del empleo público informal, un sistema de facto, quizás útil para subvenir a las necesidades perentorias de la gestión pública, pero que difícilmente puede contribuir a mejorarla.*” En la práctica se ha asistido -en no pocas comunidades autónomas y entidades locales- a un sistema *informal* en el que los procedimientos ordinarios de provisión de puestos han sido sustituidos por la adscripción provisio-

2005 (ICEBEP) destacaba la relevancia de la noción de puesto de trabajo en la ordenación y gestión del personal, ya que a través del mismo se realiza la definición de perfiles de idoneidad (página 121).

⁵ Resolución de la Consellera de Justicia, Interior, Reformas Democráticas y Administraciones Públicas, de 3 de marzo de 2016, por el que constituye un grupo de expertos para el diagnóstico de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

nal y por la comisión de servicios. Lo extraordinario se ha convertido en el modo ordinario de funcionamiento por una deficiente gestión de los efectivos⁶. Exceso de temporalidad, tanto en el acceso como en la provisión, carencia de herramientas de gestión previsional, falta de implantación real y operativa de un sistema de función pública como es el nuestro, basado en los puestos de trabajo y, sobre todo, la falta de convocatoria regular y periódica de las vacantes, explicarían este fenómeno.

Así las cosas, los *objetivos* de una buena regulación de la provisión de vacantes y de la movilidad interna serían los siguientes (ICEBEP, 2005:121, 124, 128, 131): la garantía efectiva de los principios de mérito y capacidad, asegurar la exigencia de eficacia y eficiencia administrativas, flexibilizar los concursos, tecnificar la función de valoración mediante órganos imparciales y especializados o en fin, asegurar una movilidad administrativa fomentada a través de acuerdos y convenios o la creación de sistemas de homologación de grupos y categorías serían las metas a conseguir. Y ello teniendo presente las *premisas* de nuestro sistema de empleo público: que la noción de puesto de trabajo sigue siendo central -mucho más que en la fase de ingreso, donde lo relevante es el cuerpo, la escala o la plaza- pues a través de él se realiza la definición de perfiles de idoneidad. La vigencia del reclamo se mantiene. Al menos a la luz del diagnóstico más reciente, el realizado por la Comisión que ha emitido el Informe titulado “13 Propuestas para reformar la Administración del Estado”, para quien “*Deben transformarse los sistemas de provisión de puestos y movilidad, en el marco de la consolidación del puesto de trabajo como referente central de la organización del empleo público*” (2021, IV.3).

¿Sobre qué *bases técnicas* se fundamentan estos objetivos en la regulación? Puede decirse que, de dos tipos, unos de carácter *estático* y otro más *dinámico*⁷. Entre los primeros, entendidos como bases estructurantes del sistema, se hallan la fundamentación que se haga del puesto de trabajo como elemento central para, a partir de su contenido, elaborar el perfil profesional o de idoneidad -en términos de experiencia, conocimientos, aptitudes y destrezas o competencias. Esta ordenación de la función pública -Puestos y Personas- es la que encontramos en la normativa básica vigente, el

⁶ El Informe daba cuenta de la magnitud del fenómeno. Teniendo en cuenta que la temporalidad en el acceso ya suponía un 34% del total de efectivos, en forma de interinos, otro 22% del total de 16.000 efectivos, se encontraba en su puesto en comisión de servicios. Esto es, el índice de provisionalidad global alcanzaba el 56%. Si la situación normal deseable es la de una persona funcionaria de carrera que ocupa un puesto de trabajo en régimen de adscripción definitiva, en más de la mitad de la plantilla esta circunstancia no se cumplía. Y es, repetimos, una situación habitual en el panorama de las Administraciones territoriales, excepción hecha de la Administración General del Estado.

⁷ Utilizo, para analizar el fundamento organizativo de la provisión y la movilidad, un marco conceptual, aunque parcialmente distinto al empleado por su autor, inspirado en la obra de referencia dedicada al análisis de la carrera administrativa en nuestro derecho de la función pública, la realizada por ARROYO YANES, LM, 1994. *La Carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia, Tirant lo Blanch. Páginas 446 y siguientes.

Título V del EBEP ya referido, que muestra claramente la convergencia en nuestra legislación entre derecho administrativo y gestión pública, ya que es el marco regulador de los denominados “sistemas de estructuración”, también denominados por la doctrina (Sánchez Morón, 2016) como “instrumentos de ordenación”. Debemos tener presente que la noción de puesto de trabajo explicita una doble realidad, la *organizativa* -son las tareas cuyo desempeño se consideran necesarias y que requiere una serie de capacidades específicas que deben acreditar las personas que aspiren a ocupar esos destinos- y también, *jurídica*, ya que es la institución que, en la práctica, articula la relación de la persona empleada pública con su organización. Su adecuada caracterización es la clave de bóveda del sistema de empleo público.

Y a este respecto puede decirse que la LFPA muestra elementos que buscan dotar a la Administración de tales instrumentos. Así, si el artículo 104.1 de la misma ya define al puesto de trabajo como “(...) *la unidad básica de la estructura del empleo público*”, el artículo 45.3 define la competencia como el “(...) *conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores*”.⁸ Se regula así el instrumento para una gestión *integrada* (aplicable a todo el ciclo de gestión) de recursos humanos: la selección externa -parcialmente- y la selección interna y la movilidad -en la que resulta determinante-, sentando las bases para conectar selección y formación mediante las competencias, que deben ser, en todo caso, convenientemente acreditadas (art. 126.1 LFPA) en los concursos.

Y ¿qué decir del otro fundamento, la *dinámica*? En este punto la clave de funcionamiento es la inclusión en la convocatoria externa de las vacantes no cubiertas internamente, las *resultas*, que son las que forman la Oferta de Empleo Público⁹. La

⁸ Para la OCDE en la Recomendación citada sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública, las “competencias” se definen como “(...) *características observables en forma de conocimiento aplicado o comportamiento real, que contribuyen a un funcionamiento satisfactorio en un puesto o función específica*.” Consagran así una versión más funcionalista y menos psicologista de las competencias, (Cuenca, 2010: 235) cercana a la que se maneja, por ejemplo, en el ámbito de la formación profesional o los grados universitarios, más cercana a la definición de “Skills” manejada por la OCDE para la función pública (2017:25): una destreza para realizar un cometido profesional adquirida a través de la formación y/o experiencia. Estas definiciones son importantes porque nos colocan en un plano, el de los comportamientos laborales observables y entrenables, vital en un planteamiento moderno que conecte formación y carrera, entendida como desarrollo profesional.

⁹ Empleo un término proveniente de la parcialmente vigente, al menos para la Administración General del Estado, Ley de funcionarios Civiles de 1964 (texto articulado aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero) y cuyo artículo 60 lo utilizaba para las vacantes que *resulten* “(...) *una vez realizado el concurso entre funcionarios del Cuerpo* (...)”. Excepción hecha de algunas sentencias dictadas en marzo de 2001, hoy la confección de la Oferta de Empleo Público no exige, obligatoriamente, de tal concurso. Cuestión distinta es su conveniencia. Como tempranamente recordara Cádiz Deleito (1987:117) cuando se habla de carrera profesional en el seno de una organización es útil manejar la noción de “mercado interno” para garantizar a los miembros de la organización ventajas sobre “los de fuera” para acceder a los diferentes puestos. Esto es, ofrecer a provisión interna antes que a selección externa los puestos mejor configurados en términos de condiciones de trabajo también tiene que ver con un concepto básico de carrera.

meta de la gestión es, disponer de una fuerza laboral en cantidad y calidad en el momento preciso. No basta con caracterizar funcionalmente los puestos y perfilar sus requisitos de idoneidad, es necesario vincular la selección externa con la provisión interna a la hora de cubrir los puestos de trabajo. Si hay una obligación de elaborar y publicitar las vacantes, no menos obligatorio debiera ser, en términos de buena administración el ofrecimiento regular, periódico, previsible y transparente de los destinos, vacantes o nuevos, a los efectivos existentes con anterioridad a su convocatoria externa. Y en este punto, la regulación de un “concurso abierto y permanente en el tiempo” o en todo caso, su convocatoria anual (art. 126.3 LFPA) supone una innovación destacable. Contemplado para los puestos de trabajo cuya forma de provisión sea la de “concurso general” -no para los que tengan la de “concurso específico”- ello supone plasmar un compromiso para los órganos gestores encargados de Función Pública o Personal.

III. LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS DE PROVISIÓN

Estos procedimientos son los que claramente siguen cimentando la carrera administrativa, al menos hasta la implantación efectiva de la denominada “carrera horizontal”, entendida como *desarrollo profesional* -sin necesidad de cambiar de destino- y cuyos cimientos están constituidos por una adecuada caracterización de los puestos y por el establecimiento de marcos de competencias profesionales. En tanto la misma se implementa, la carrera basada en la ocupación de puestos por decisión voluntaria del personal empleado público seguirá siendo la modalidad predominante. Cabe esperar no obstante que esta modalidad sea complementada por la horizontal, ya que sus mimbres se encuentran recogidos en la LFPA (arts. 104.1 y 45.3), por lo que, en este apartado, vista la tesis sostenida relativa a que la ley andaluza avanza en las garantías efectivas de los principios básicos, el análisis se centra en las modalidades de concurso general, concurso específico, libre designación, movilidad provisional voluntaria o la interadministrativa.

1. El Concurso General

La regulación de esta modalidad ordinaria, recogida en el amplio artículo 126 LFPA trata de combinar la flexibilidad con un avance notable en la evaluación no solamente del mérito, sino también de las *capacidades*, destacando la posibilidad de valorar las “(...) *competencias adquiridas y convenientemente acreditadas*” (apartado 1), teniendo claro que mérito y capacidad son cuestiones conexas pero distintas¹⁰. Parece

¹⁰ No está de más recordar la definición que proporcionó Morell Ocaña (1998:413) para quien el mérito tiene una formulación objetivada, referida al bagaje que la persona ha adquirido y posee. Justamente el sistema de mérito busca valorar tal esfuerzo. La capacidad, sin embargo, consiste en la “(...) *determinación*

abrirse así la puerta a que en el sistema ordinario de cobertura de puestos no genéricos puedan valorarse más dimensiones que las meramente formales o credencialistas. La acreditación de competencias puede ser una palanca efectiva de mejora de la gestión que permita concretar sobre el terreno no solamente principios como el mérito sino muy especialmente, la capacidad, dimensión crítica de la eficacia, algo ya contemplado en su día por el Tribunal Constitucional, por cierto, cuando enjuicio este sistema¹¹.

Por lo demás, hay que saludar como un avance la figura del “concurso general” y sobre todo, la modalidad del “concurso abierto y permanente en el tiempo”, contemplando que, en todo caso, habrá, al menos, un concurso anual para los puestos cuya forma de provisión sea esta. La materialización de la remoción por causas como el cumplimiento inadecuado, el rendimiento insuficiente o la incapacidad sobrevenida o razones organizativas como la supresión o rediseño del contenido del puesto, causas todas ellas debidamente motivadas, completan su regulación (apartados 7 y 8 del art. 126 LFPA).

Por otra parte, hallamos incisos pensados desde la óptica de la gestión como son el plazo mínimo de dos años de permanencia en el puesto definitivo desde el que se participa como en el primer destino (arts. 126.6 LFPA y 79.2 TREBEP) o el plazo sumario previsto para estas convocatorias: diez días hábiles para las solicitudes y seis meses para su resolución (apartado 3).

2. El Concurso Específico

La recepción legislativa en Andalucía de una modalidad prevista en el reglamento estatal de 1990 supone una novedad que permite profundizar -más propiamente que en el concurso general- en la superación del formalismo que acompaña a los procesos de cobertura de vacantes. El artículo 127, concretando la posibilidad del artículo 79.1 del TREBEP, contempla la regulación clásica en dos fases: la general, de valoración de méritos y la específica, caracterizada como la “(...) valoración de capacidades y aptitudes relacionadas con las funciones encomendadas al puesto de trabajo a cubrir” para cuyo contraste podrán utilizarse desde pruebas de carácter práctico hasta la realización de memorias como también “entrevistas u otros sistemas similares”¹² con un

objetivada por la norma a partir de dos parámetros: la aptitud física y mental y la conducta del sujeto.” A este respecto, la “conducta profesional” como parámetro a tener en cuenta para valorar el rendimiento, fue consagrado en 2007 por el art. 20.1 del entonces Estatuto Básico del Empleado Público, invariado por el posterior texto refundido de 2015.

¹¹ Sentencia n° 235, de 5 de octubre de 2000.

¹² Constituyendo las tareas del puesto el parámetro de validez para el diseño de las pruebas tendientes a evaluar las capacidades no está de más mencionar un tipo de entrevista que acredita un nivel suficiente de validez y fiabilidad, como es la “entrevista conductual estructurada” (ECE), muy superior a la entrevista practicada habitualmente y criticada, justamente, por su subjetividad. Tomando como base la

peso relativo, para esta fase, del cincuenta y cinco por ciento del total. Las funciones, dada su relevancia, acompañarán a la convocatoria (apartado 2), especificando que además de la función asignada al puesto -lo que en análisis de puestos se conoce como la *misión* o razón de ser- incluirá la relación de las principales tareas y responsabilidades.

El citado artículo 127 contempla otras novedades de interés desde la óptica de la gestión, como por ejemplo:

- La posibilidad de adjudicación a quien, sin alcanzar la puntuación mínima que se haya fijado potestativamente, haya obtenido la mayor puntuación, sin perjuicio de la realización de una nueva convocatoria (apartado 3).

- La regulación de la permanencia mínima en el puesto -tres años-, idéntica a la requerida para tomar parte en este tipo de convocatorias, también de tres años (apartados 8 y 9).

- La posibilidad de remoción, si bien el énfasis puesto en las tareas del puesto y su adecuado desempeño para esta modalidad lo hacen en la práctica, más objetivable (apartado 10).

3. La Libre Designación

Pocas figuras en el ordenamiento de la función pública habrán experimentado una mutación de facto como la operada con la libre designación, en especial en lo atinente a su cese, pero no solo. La LFPA, en su artículo 128 regula de modo pormenorizado, sus contornos, tanto en lo que se refiere a qué puestos pueden ser caracterizados con esta forma de provisión ordinaria y definitiva, como en especial a su nombramiento y cese, completando así la parca regulación del art. 80 TREBEP¹³. En ambas dimensiones la ley andaluza presenta novedades de interés.

entrevista de incidentes críticos y midiendo por tanto destrezas relacionadas con el desempeño del puesto y, especialmente, siendo ejecutadas por personas formadas, pueden constituir un instrumento de primer orden en la gestión de personas. Para ello, nada mejor que una puesta en práctica prudente. En la Administración española contamos con una experiencia relevante: la realizada en la Administración General del Gobierno Vasco para la provisión de puestos a partir del nivel 26. Pues bien, tanto en términos de fiabilidad del instrumento (Salgado, Moscoso y Gorriti, 2004) como de validez predictiva (Salgado, Gorriti y Moscoso, 2007) se ha demostrado que la ECE obtiene rendimientos muy superiores a los de otros instrumentos de selección. Para una validación de la práctica, véase la sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, de veintiocho de marzo de 2011 (recurso 3027/2008).

¹³ No está de más recordar que la STC 87/2018, con cita de la 237/2000, ha recordado que la figura ha recibido el aval de la propia jurisprudencia constitucional. Las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en cierto modo han limitado el perímetro de la figura van referidas, en primer lugar, a la tipología de puestos susceptibles de acogerse a esta forma de provisión, en una caracterización que debe ser un tanto excepcional, motivando las concretas razones basadas en los cometidos del puesto que lo justifican, sus circunstancias o naturaleza directiva (por todas, sentencia de 19 de mayo de 2016, recurso

En primer lugar el apartado segundo del artículo concreta los criterios a tener en cuenta en las relaciones de puestos para reservar esta forma de provisión: los puestos de trabajo singularizados que exijan una especial responsabilidad, colaboración y disponibilidad, así como aquellos que requieran una confianza personal para ejercer sus funciones, contemplando en todo caso (art. 128.2 LFPA) los de secretaría de altos cargos y aquellos puestos encuadrados en el subgrupo A1 que dependan directamente de altos cargos.

En segundo lugar, su definición como mecanismo de selección interna es más completa que la básica. Si bien consiste también en la “(...) apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto”, la normativa autonómica añade, además, “de las competencias”, en una especificación que, de desarrollarse, no resulta ociosa como parámetro con el que evaluar las cualidades de la persona nombrada y por tanto, supone un cierto avance en la motivación del nombramiento (de “propuesta motivada” de la persona titular del centro, organismo u órgano habla el apartado tercero, con cautelas adicionales si se trata de funcionario de carrera procedente de otra Administración pública). El régimen del nombramiento se completa con la posibilidad de su cobertura provisional, pero con la limitación de su obligada convocatoria en el plazo de un mes. Más discutible resulta, sin embargo, la posibilidad de la exención de la exigencia de los requisitos de formación y experiencia en estos casos.

Finalmente, y para el supuesto de cese, además de la discrecionalidad, se exige una motivación expresa¹⁴ como presupuesto imprescindible para su adopción. La LFPA no concreta los supuestos que habiliten el cese, pero las reiteradas sentencias de los tribunales obligan a ponderar debidamente los elementos del caso que, en la práctica han revisado la pretendida discrecionalidad en esta materia.

1214/2015, con cita de las de 25 de marzo de 2010; 18 y 21 de mayo de 2006 y 13 de noviembre de 2012). Más relevante resulta, en segundo lugar, sin duda la motivación exigible en el nombramiento, pese a que formalmente la selección de la persona concreta responde a una elección basada en la libre apreciación de su idoneidad en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, juicio que justificaría la idea de “confianza”, pero que en todo caso no exime de exteriorizar las razones que llevan a optar por un candidato concreto frente a otro. Y lo que es más importante en el momento del cese: la exteriorización de qué condiciones objetivas o subjetivas anteriormente acreditadas han cambiado o desaparecido. (sentencias de 19 de septiembre de 2019, rec. 2740/2017 y 424/2023, de 29 de marzo, como más representativas).

¹⁴ En nota anterior ya se ha destacado la afección que las diversas sentencias han tenido sobre la modalidad de la libre designación, en especial a la hora de su cese. Tanto que en la práctica la predicada discrecionalidad puede resultar inoperante a la hora de enjuiciar el caso concreto. Pese a que la legislación siga insistiendo en este punto. La exigencia de atender a las concretas circunstancias, relacionadas con la organización o la persona deben ser explicitadas, huyendo de expresiones estereotipadas o referidas a la competencia. En lo que supone un límite de la tan cacareada discrecionalidad que deberá ser tenido en cuenta por el órgano correspondiente. Siendo aconsejable, adicionalmente, huir de expresiones que aludan a la mera confianza personal, con abstracción de otras circunstancias organizativas o subjetivas relacionadas con el desempeño de las tareas.

4. La movilidad voluntaria provisional: la “comisión de servicios”

También en esta modalidad de cobertura no permanente la LFPA puede decirse que avanza en una línea más garantista, habida cuenta del abuso de la figura a la que se hizo referencia en la introducción. Así, el artículo 129 establece que:

- Su utilización únicamente será posible para los puestos cuya forma de provisión definitiva sea la de concurso general. No así los singularizados acogidos a la fórmula del concurso específico, lo que puede contribuir a limitar notablemente un uso inmoderado de la figura.

- Debe acreditar la concurrencia de dos circunstancias: tratarse de un supuesto de vacante por inexistencia o ausencia de su titular y existir necesidades urgentes, inaplazables o funcionales del servicio que así lo aconsejen. Nos hallamos ante la habitual remisión a conceptos jurídicos indeterminados que, como es sabido, requieren de una motivación expresa *ex* artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAP). La referencia a motivos de orden *funcional* resulta, además, interesante por su novedad.

- La movilidad voluntaria provisional únicamente será posible si la persona funcionaria presta su consentimiento y si, obviamente, reúne los requisitos exigidos para su desempeño en la relación de puestos.

- Otra exigencia que avanza en el garantismo de su utilización es la exigencia de una convocatoria pública, aun de modo sumario y preferente¹⁵, en la sede electrónica de la Consejería competente en materia de Función Pública, basada además en un baremo objeto de desarrollo reglamentario. Otro límite no menos relevante supone el ofrecimiento obligatorio de la vacante en concurso general. Aun con la posibilidad de excepcionar “por una sola vez” tal obligatoriedad hay que dejar constancia de que supone una limitación relevante.

- Se explicitan los supuestos de extinción de la ocupación provisional del puesto. Además de la obvia consistente en la incorporación del titular o toma de posesión de persona funcionaria de carrera, se contempla la posibilidad de la renuncia expresa de la persona adscrita provisionalmente o el cese, mediante resolución motivada, para el caso de cumplimiento inadecuado, rendimiento insuficiente o falta de adecuación funcional.

¹⁵ La LFPA recepciona así una orientación jurisprudencial que exigía tal publicidad. Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo (contencioso-administrativa) de 24 de junio de 2019, recurso 1594/2017, en la que se analiza precisamente el artículo 81.3 del TREBEP.

5. La posibilidad de la Movilidad Interadministrativa

Hay que saludar como un avance la concreción y desarrollo de esta figura en la legislación andaluza, más allá de las posibilidades previstas en el artículo 84 del TREBEP, garantizando más ampliamente este derecho al personal funcionario de carrera, tal y como reza el artículo 137 de la LFPA, si bien exigiendo la reciprocidad y unos convenios de colaboración, eso sí, más inciertos. Tal y como viene siendo habitual, se diferencian, para el supuesto de cobertura definitiva, los supuestos de cobertura mediante concurso de los obtenidos por el procedimiento de libre designación, operando la integración en el primer caso, en la Administración de la Junta de Andalucía (art. 137.2 LFPA).

En todo caso, se obliga a una reflexión previa en orden a su empleo: cada Consejería será competente para proponer el número de vacantes susceptibles de ser provistas por personal perteneciente a otras Administraciones Públicas. El hecho de hallarse en el precepto regulador del concurso específico hace concluir que la movilidad interadministrativa solamente es posible para puestos singularizados caracterizados con este sistema de provisión definitiva (artículo 127.7 LFPA).

Y en lo que supone de novedad, resulta destacable la regulación de la comisión de servicios interadministrativa prevista en el artículo 138 de la LFPA, caracterizada como un procedimiento de movilidad de carácter voluntario “(...) en cuya virtud el personal funcionario de carrera podrá ser asignado para prestar servicios con carácter temporal en una Administración Pública distinta de aquella a la que pertenece con carácter definitivo y en la que está en situación de servicio activo.” Su utilización requiere, además de la voluntariedad de la persona interesada, del previo acuerdo de las Administraciones afectadas, pudiendo alcanzar una duración máxima de hasta cuatro años prorrogables anualmente, para la realización de “programas o trabajos determinados” y con posibilidad de finalización anticipada por cualquiera de las Administraciones afectadas.

IV. LOS PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS

Es en este ámbito en el que adquiere pleno sentido hablar de “movilidad interna” más que de provisión de puestos. Los procedimientos “extraordinarios” se conectan, mucho más claramente, con las potestades organizatorias que los ordinarios, base de la carrera vertical del personal funcionario en nuestro sistema. Varios son los supuestos sumariamente analizados en este epígrafe. Todos ellos como se verá, presentan novedades relevantes, en los que el énfasis en la eficacia se intenta cohesionar con las garantías del personal funcionario: la movilidad temporal y estructural; la movilidad provisional forzosa por cargas de trabajo; la movilidad forzosa definitiva o en fin, la reasignación de efectivos. Son desarrollos, todos ellos, de la posibilidad prevista en el artículo 81 del TREBEP, referida a la posibilidad de establecer, tanto

reglas para la ordenación de la movilidad como a la concreción de la movilidad forzosa.

1. Movilidad temporal y estructural

El artículo 130 de la LFPA regula la posibilidad, con carácter transitorio y en tanto la Consejería competente aprueba su sistema de estructuración del empleo -relación de puestos o instrumento similar de planificación- de acordar “(…) *el destino temporal del personal que permita ordenar la movilidad.*” Los supuestos en los que cabe utilizar esta posibilidad recuerdan a los establecidos para los planes de racionalización en la esfera de la Administración General del Estado¹⁶, a saber: reestructuración orgánica, asunción de nuevos servicios y funciones por la Junta de Andalucía u otras circunstancias excepcionales y urgentes.

El destino temporal asignado respetará los requisitos establecidos en la relación de puestos y tendrá una limitación temporal de seis meses prorrogables por otros seis, abriendo no obstante la puerta a que, previa manifestación expresa de conformidad por la persona afectada pueda prescindirse de este límite temporal, siempre y cuando subsistan los motivos que justificaron el cambio (apartado 2).

2. Movilidad forzosa provisional y por cargas de trabajo

Concebida en la práctica como un “traslado” forzoso, el artículo 131 de la LFPA regula la posibilidad, por “necesidades del servicio o funcionales” debidamente motivadas, de reasignar, bien que provisionalmente, a personal funcionario a un puesto de trabajo vacante, en un ámbito que alcanza tanto la propia Consejería como una agencia, con la cautela de que dicho puesto no haya podido ser cubierto previamente con carácter voluntario, bien provisionalmente mediante comisión de servicios o bien tras la realización de la correspondiente convocatoria de Concurso General y claro está, siempre que reúna los requisitos para su desempeño. La referencia a esta modalidad de concurso limita la figura a los puestos con esta forma de provisión, excluyéndose implícitamente los puestos singularizados acogidos al concurso específico.

No está de más recordar que es aconsejable que la motivación vaya referida a exteriorizar tanto las circunstancias habilitantes -de orden cualitativo si las causas alegadas se refieren a las necesidades del servicio o funcionales o de orden cuantitativo si la motivación es la acumulación de tareas- como la persona concreta a la que afecta. Otras garantías adicionales son las geográficas (respeto de la localidad

¹⁶ Artículo 2º del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos y Promoción Profesional de los funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, RGIPP.

de origen del puesto ocupado y en todo caso, respeto del límite provincial, superable con determinadas cautelas), las temporales (seis meses prorrogables por otros seis con la conformidad de la persona afectada) y también las retributivas: por decirlo en términos jurídico-laborales, si se trata de una movilidad descendente, se tendrá derecho a la percepción de un complemento personal transitorio por la diferencia; si lo es ascendente tendrá derecho a percibir las correspondientes al puesto efectivamente desempeñado.

3. Movilidad forzosa definitiva

El artículo 132 LFPA concreta, para las Administraciones andaluzas, la posibilidad prevista en el artículo 81.2 del TREBEP: el traslado definitivo (la persona y también el puesto de trabajo) del personal funcionario de carrera a consejerías, departamentos, unidades, entidades u organismos, distintos a los de su destino. El cauce para la adopción de esta medida es su articulación a través de un plan de ordenación de recursos humanos en términos normales, pero no solamente, ya que se prevé su empleo mediante “otros instrumentos de organización administrativa o de personal”, en lo que parece contemplar, por ejemplo, una modificación de la relación de puestos de trabajo, como sistema de estructuración principal en nuestro empleo público.

Como es obvio, su implementación requiere de motivación, con detalle expreso de las necesidades organizativas o funcionales a que atiende la medida y va acompañada de una serie de garantías: desarrollo reglamentario previa negociación colectiva y garantías de índole geográfica. La figura, pensada como una modalidad de movilización, requiere, no obstante, de la voluntariedad para el caso de que el cambio de destino pueda implicar cambio del lugar de residencia.

4. Otras formas de Movilidad

Cabe destacar en este epígrafe la reasignación de efectivos como supuesto de movilidad extraordinaria “intracorporativa”, regulado en el artículo 133 LFPA, prevista para la supresión de puestos, bien a través de un plan de recursos humanos u otro sistema de estructuración (señaladamente la relación de puestos o similar instrumento que los caracterice en términos funcionales y de requisitos de idoneidad). A diferencia del supuesto anterior, en el que se traslada la persona y el puesto, en este se requiere la existencia de otro puesto con un perfil de desempeño similar, en términos de formación, capacidades, aptitudes y experiencia. Esta forma de movilidad supone por lo demás su consideración de adscripción con carácter definitivo.

Otro supuesto que también supone, en términos prácticos la recepción legislativa del RGIPP de 1995 -concretamente de su artículo 66- es un supuesto que stricto

sensu no es una movilidad, interna, un cambio de destino cuanto una alteración relacionada con las tareas, la “atribución temporal de funciones” contemplada en el artículo 136 de la LFPA. Siempre y cuando, además de motivarse adecuadamente, en términos cuantitativos o cualitativos:

a) No se trate de tareas específicamente asignadas a otro puesto de trabajo, esto es, que se trate de tareas genéricas.

b) Cuyo volumen no pueda ser atendido con la dotación de personal existente. Y,

c) Se refiera a un periodo limitado en el tiempo: seis meses, solamente prorrogables si, además de persistir la causa, la persona afectada manifiesta expresamente su conformidad.

Es previsiblemente, un supuesto de utilización más frecuente, ya que al no implicar cambio de destino el puesto desempeñado sigue siendo el mismo y tampoco implica ningún tipo de afección retributiva, lo que en la práctica puede desnaturalizar la utilización de la figura, al no permitir incentivar la asunción temporal de otras tareas.

Por lo demás, otros supuestos de movilidad extraordinaria tienen como causa habilitante bien las razones de salud del personal funcionario, bien la movilidad por violencia de género, sin que en este último caso resulte necesaria ninguna motivación de índole organizativa para su efectividad.

5. Movilidad del personal laboral

Por último y para cerrar el perímetro de la regulación de la movilidad, tanto la ordinaria como la extraordinaria, es preciso dejar constancia de la posibilidad de la aplicación de todas las reglas descritas al personal laboral. El artículo 140 LFPA, en términos idénticos a los del 83 del TREBEP prevé una regulación subsidiaria: si en los convenios colectivos no se acuerdan términos distintos regirá lo establecido para el personal funcionario de carrera, lo que supone una convergencia deseable en estas cuestiones entre personal empleado público.

VI. CONCLUSIONES

El Título X de la nueva Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía desarrolla, para el ámbito territorial de las Administraciones andaluzas las previsiones que el Estatuto Básico del Empleado Público le otorga desde 2007, en sus artículos 78 a 84. Pero el legislador andaluz va más allá de estas remisiones, innovando de manera significativa en algunos aspectos.

En este trabajo se ha argumentado que este texto legal, atendidos los problemas reales constatados supone, en primer lugar, una ampliación de garantías para el personal empleado público -no solamente funcionario de carrera, sino también, con determinadas precisiones, al personal laboral- en lo que supone una profundización de las garantías de publicidad y previsibilidad en la carrera vertical, la basada en la ocupación de puestos de trabajo. La exigencia de vacante dotada y de la acreditación de requisitos del personal funcionario como elemento imprescindible para su cobertura, el refuerzo de las garantías en supuestos de libre designación, la periodicidad contemplada para el concurso ordinario, las limitaciones que la ley instaura en materia de comisión de servicios, una movilidad interadministrativa mejorada, en especial la temporal o las garantías para la forzosa, llevan a esta conclusión.

Pero no menos relevante resulta, desde una óptica organizativa, el refuerzo de las capacidades de gestión, que permite, al menos normativamente atender las necesidades organizativas y/o funcionales. A partir del puesto de trabajo como elemento central y de la acreditación de competencias se desarrollan toda una serie de previsiones relevantes para las Administraciones públicas, tales como la garantía del derecho al cargo, sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo, la regulación del concurso abierto y permanente y el establecimiento de plazos sumarios en los procedimientos, la valoración de más dimensiones que las meramente credencialistas en el concurso específico o, en fin, la variedad de supuestos de movilidad interna por razones organizativas.

Analizando el marco normativo se puede concluir que se sientan las bases para una provisión de puestos efectiva y también para que la organización se dote de las capacidades organizativas que requiera el interés público. Al menos en términos formales. Si las reglas son interiorizadas por los gestores y por los actores con responsabilidad en materia de empleo público se habrá dado un paso de gigante en la consecución de la eficacia y en la limitación de la otra dimensión de la precariedad de las plantillas públicas, la proveniente de la provisionalidad en el desempeño de los puestos de trabajo.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO YANES, L.M. 1994. *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia. Tirant lo Blanch.

CÁDIZ DELEITO, J.L. 1987. “Notas sobre la carrera profesional del funcionario público.” En: *Documentación Administrativa*, n° 210-211, monográfico sobre la carrera administrativa. Madrid. INAP. Págs. 97-119

CUENCA CERVERA, J. J. 2010. *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Madrid. INAP.

FÉREZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. 2006. Barcelona. CEMICAL.

GARCIA DE ENTERRÍA, E. 1999. (edición de 1960) “La organización y sus agentes: revisión de estructuras”. En: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*. Madrid. Civitas, 6ª edición. Págs. 169-214.

GENERALITAT VALENCIANA. 2016. *Informe para el estudio y modificación de la Ley 10/2010, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*. Valencia. Consejería de Justicia, Interior, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2021. *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Madrid. Grupo de análisis y propuestas de reformas en la administración pública.

MANZANA LAGUARDA, R. 1996. *Derechos y Deberes de los funcionarios públicos*. Valencia. Tirant lo Blanch

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005. *Informe para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid. INAP-GOBERNA.

MORELL OCAÑA, L. 1998. *Curso de Derecho Administrativo*. Pamplona. Aranzadi.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).

- 2019. *Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*.

- 2017. *Skills for a High Performing Civil Service*.

SALGADO, J.F, MOSCOSO, S. GORRITI, M. 2004. “Investigaciones sobre la entrevista conductual estructurada (ECE) en la selección de personal en la Administración General del País Vasco: Meta-análisis de la fiabilidad.” En: *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. Volumen 20, n° 2. Págs. 107-139.

SALGADO, J.F., GORRITI, M., MOSCOSO. 2007. “La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública española: Propiedades psicométricas y reacciones de justicia.” En: *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. Volumen 23, nº 1. Págs. 39-95.

SÁNCHEZ MORÓN, M. 2016. *Derecho de la Función Pública*. Madrid. Tecnos. 9ª edición.