

PRESENTACIÓN

1. El contexto que precede a la Ley de Función Pública de Andalucía

La construcción de la burocracia pública en la mayoría de las Comunidades Autónomas, a juicio de la mayoría de los observadores (CÁMARA, SÁNCHEZ Y TERRÓN, 1990 y PORRAS, 1994), nació en cierto sentido lastrado por al menos dos elementos que han venido condicionando a lo largo de las últimas décadas su definitiva conformación: en primer término, porque la preocupación por parte de las Comunidades Autónomas se centró no tanto en construir una nueva Administración sino en el proceso de reivindicación competencial abierto con la aprobación de los distintos Estatutos; en segundo lugar, porque en muchos casos la inexistencia de un marco legal en el empleo público adaptado a las previsiones constitucionales que sólo surgirá en el año 1984 cuando los efectivos –en forma de contratados e interinos- y la forma de funcionamiento de la función pública autonómica condicionó decisivamente la forma de gestión a plantear en las futuras normas y la problemática a resolver (MORILLO VELARDE, 2008).

Muchos de estos obstáculos han quedado atrás, pero, en cualquier caso, los resultados han sido unas Administraciones autonómicas, miméticas en gran medida en cuanto a su diseño organizativo al modelo estatal y durante un cierto periodo de tiempo una función pública en capas donde era posible, a juicio de la doctrina científica que se ha ocupado del tema, distinguir a los diversos colectivos atendiendo a su procedencia y régimen jurídico.

En el caso de Andalucía, específicamente, son plenamente aplicables las consideraciones anteriores. La Ley 6/1985, de 28 de junio, de Función Pública de Andalucía, una ley fiel al modelo estatal de esos momentos con los condicionantes –reflejados en sus propias disposiciones- derivados de la realidad precaria del empleo en ese momento existente en la Junta de Andalucía, ha sido objeto de modificación en varias ocasiones. Las más significativas y estratégicas han acontecido a impulsos de las reformas a su vez acontecidas en el ámbito estatal. Así, a título de ejemplo, la que se introduce con la Ley 3/1991, de 28 de diciembre para adaptarla a la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública que había sido objeto de modificación tras la sentencia 99/1987, de 11 de junio del Tribunal Constitucional, la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, que incorporó las modificaciones producidas en la Oferta de Empleo Público, o la acontecida con la Ley 2/2016, 11 mayo, en materia de valoración de la antigüedad a efectos de méritos incluyendo los servicios prestados como interino. Como puede observarse reformas puntuales a las que deben añadirse específicas previsiones realizadas a través de la legislación presupuestaria o de acompañamiento

de los presupuestos. En ningún caso, y hasta ahora, se había intentado, bien es cierto que hubo iniciativas que no llegaron a prosperar, una operación integral de diseño de un modelo de empleo público. Con sus luces y con sus sombras, pero ahora sí un intento normativo con ambición y envergadura.

Ciertamente se ha echado de menos un impulso propio que, sin perjuicio de ser respetuoso con la normativa básica, estuviese adaptado a las necesidades de la sociedad andaluza y, lo que es más importante, con una definición estratégica singular alejada de situaciones coyunturales derivadas del personal existente, sobre todo si se tiene en cuenta el peso específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el conjunto del Estado y el factor de impulso que en la economía andaluza representa contar con un empleo público que ayude a ser tractor de los cambios que es preciso acometer en estos momentos que, en el argot atinente a los cambios que se producen social, económica y políticamente, se han calificado como tiempos VUCA.

Tiempos en que es preciso seguir gestionando nuestras instituciones, con las limitaciones que impone su carácter de públicas, y cuyos escenarios normativos, arquitecturas organizativas y funcionales, procesos y procedimientos y perfiles de puestos de trabajo fueron pensados para marcos y contextos distintos al actual que viene caracterizado, como pone de relieve el acrónimo, por cambios frecuentes y algunas veces impredecibles. Gestionar eventos novedosos, en muchos de los cuales hay poco conocimiento acumulado y del impacto que generarán, con muchos actores involucrados, y sin suficientes herramientas para predecir las nuevas reglas del juego requiere de una receta de transformación integral de los sistemas públicos y específicamente los relativos al empleo público.

Y es que la recomendación es fácil de escribir, pero concretizarla en acciones puntuales es la tarea más desafiante. Es lo que la OCDE (2020) describe como el desafío de "cambiar los neumáticos mientras el automóvil está en marcha", es decir, el cambio de sistemas en el sector público es difícil en gran parte porque el sistema en sí no se puede apagar, rediseñar y reiniciar, pues deben estar disponibles continuamente, mientras los cambios se diseñan e implementan.

Con las dificultades añadidas que se presentan en nuestro sistema político, como ha puesto de relieve VELASCO CABALLERO (2019), con una fragmentación del espectro político, y en el que los verdaderos procesos de reforma, más allá de las soflamas de carácter político, se producen de forma continua y a veces imperceptible dados los imponderables institucionales de nuestro país que hacen difícil y costoso un proceso de reforma administrativa como los que, en ocasiones, se proponen sin ponderar las dificultades innatas a nuestro sistema institucional. En esto, y debe subrayarse por lo que de aplauso debe merecer, esta Ley de Función Pública de Andalucía ha contado con el apoyo parlamentario de los dos grandes partidos del pa-

norama político de Andalucía que es preciso aprovechar para impulsar en la medida de lo posible los cambios que nuestro empleo público demanda.

2. Tres reflexiones previas: ¿Es suficiente dictar una nueva Ley para que se produzcan los cambios que el empleo público de Andalucía necesita? ¿Es esta la mejor Ley?

Una primera reflexión es necesaria a modo de baño de realidad. No resulta cierto pensar que basta una reforma legal para operar los cambios que el empleo público de Andalucía necesita. Eso será un primer paso necesario sin duda a tenor de lo ya expuesto, pero lo verdaderamente relevante será el rigor con se apliquen las normas y el cambio de cultura administrativa que exigen para su éxito. Y eso a buen seguro será, con todas las reformas legales que se quieran, sin duda el punto de equilibrio para el éxito de los cambios que nuestro empleo público demanda. Efectivamente, y como puso de relieve PRATS (2000) hace algún tiempo es preciso, para que las reformas del Estado alcancen el éxito que se espera de las mismas, que se produzca un cambio institucional¹. La reforma del sistema de empleo público no puede ser solamente una operación meramente técnica sometiéndola a una lógica de cambio perfectamente planificado, sino que va a requerir también de un proceso constante, dilatado a lo largo del tiempo, que modifique también aquellos elementos subyacentes que en forma inercial permanecen en el empleo público sea cual sea la norma legal o reglamentaria que se dicte.

No quiero, sin embargo, restar capacidad a las normas para resolver muchas de las lagunas que se dan en este ámbito, pero si poner de relieve simplemente, como ya se ha hecho notar, que la mera existencia de las mismas no cambiará por si sola muchos de los defectos que se vienen señalando por la doctrina y los expertos. Y nuevas normas, sin una lectura adecuada del porqué no se obtuvieron los resultados deseados con las normas que se desechan, me temo que nos condenará de nuevo a lamentarnos pasado un tiempo del fracaso de las mismas como han puesto de relieve algunos estudios como los realizados por la OCDE (2006) evaluando los ciclos de reformas en el sector público y que ponen de relieve, tanto que los cambios hechos en las reglas, estructuras y procesos no consiguen por si solos cambiar los comporta-

¹ Quiere decir ello, en palabras de dicho autor, que “las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobre determinadas por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las normas y reglas –formales e informales- que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas”. De todo lo cual deduce el autor una conclusión: “si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta”.

mientos y las culturas, cómo que las reformas sólo serán efectivas cuando consiguen inducir el cambio en una diversidad de actores².

La segunda reflexión tiene que ver con una idea que, en su momento, escuché al Prof. SÁNCHEZ MORÓN y que se concreta en la opinión relativa a que la mejor Ley, reflexión especialmente aplicable cuando nos referimos al empleo público, no necesariamente es la que con más ambición identifica sus objetivos sino la que, en el contexto y circunstancias concretas en que se dicta, es posible hacer sin renunciar a conseguir sus objetivos esenciales. Y creo que la valoración del Proyecto de Ley que se analiza debe tener en cuenta esa máxima. Sin duda, la norma podría haber llegado más allá o haber sido más ambiciosa, pero lo cierto es que en la valoración de la idoneidad de la misma no podemos sino tener en cuenta que ir más allá de lo posible quizás sería un fracaso mayor dada la institucionalidad y las pautas culturales existentes en la actualidad en la burocracia pública de Andalucía.

Por tanto, la pregunta en realidad a responder no es si es esta la mejor iniciativa legislativa que se podría haber efectuado sino, más bien, si es esta la norma que nos permitirá avanzar en la construcción de una burocracia moderna al servicio del interés general que sea un tractor de los cambios que necesita Andalucía y no una remora.

Y como no hay dos sin tres, también hay una tercera y es que el objetivo de las reformas del empleo público no puede ser el *consenso*. El intento de consenso, sobre todo con los destinatarios de las normas, es algo consustancial y necesario a cualquier intento de reformar en profundidad las instituciones, pero si ese sacrosanto consenso, sobre todo el que se refiere al acuerdo con las organizaciones sindicales, nos conduce a un *gatopardismo* cuyo resultado final es no cambiar nada quizás deberíamos de preguntarnos si merece la pena el esfuerzo emprendido³. La relevancia en el texto finalmente aprobado de la Ley de *cláusulas apócrifas* nos hace temer lo peor cuando se avance en el desarrollo reglamentario que, no nos engañemos, será el verdadero

² Y es que quizás lo más relevante son las lecciones aprendidas. En efecto, cuando se habla de reformas del sector público, en opinión de la OCDE en el citado Informe, si bien éstas han conseguido que los gobiernos en general sean hoy más eficientes, transparentes, receptivos y focalizados en el desempeño que con anterioridad, no cabe olvidar distintos aspectos que, como la complejidad del sistema de gobernanza pública en que éstas se insertan, concebir las reformas como un proceso continuo y el necesario cambio cultural que implican exigen consideraciones adicionales. Amén de ser conscientes de que una reforma integral del empleo público no puede seguramente desgajarse de una más amplia que afecte a la organización, procedimientos y formas de actuación del conjunto de nuestras Administraciones públicas.

³ En ciencias políticas, dicha expresión cuyo significado final se concreta en «cambiar todo para que nada cambie», es una paradoja expuesta por Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957). La cita original expresa la siguiente contradicción aparente: "Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie".

momento en qué podremos saber la capacidad de reforma de la situación actual en la norma recientemente aprobada⁴.

3. Las novedades incorporadas a la Ley de Función Pública de Andalucía

Aunque todo no puedan ser aplausos y se dejen sin resolver algunos problemas⁵, creo que son destacables múltiples aspectos novedosos, y de necesario y justo elogio, en la legislación de empleo público recientemente aprobada en Andalucía que configura, sobre todo, un marco normativo que permite, si así se desea y se tiene la voluntad política para hacerlo, introducir ciertos cambios en la situación hasta ahora existente mediante el desarrollo y la puesta en práctica de las distintas medidas incluidas en el mismo.

Por supuesto cabe destacar de su contenido la incorporación de principios de actuación novedosos como inspiradores de la legislación que se promueve: buena administración, rendición de cuentas, etc. (artículo 4); las previsiones específicas en materia de transparencia en esta materia conforme a las resoluciones que, a estos efectos, vienen siendo dictadas por los órganos administrativos a estos efectos constituidos (artículo 5); las concretas alusiones a los conflictos de intereses más allá de las obligaciones de abstención que impone la legislación de procedimiento administrativo (artículo 6); una mejor y más detallada enumeración de las funciones que ameritan la prestación de servicios en régimen funcionarial, que se declara como la fórmula general para la prestación de servicios en la Junta de Andalucía, que resulta novedosa y que, efectivamente, puede ser calificada de desarrollo de las previsiones de lo establecido en la legislación básica sin reiterar miméticamente los contenidos de esta y, en paralelo, la delimitación de las funciones a prestar por personal laboral (artículo 15) y del personal eventual limitando, en este último caso, los supuestos en que puede ser utilizado (artículo 17); una enumeración de derechos, pero especialmente de deberes a los que reconduce los principios éticos y de conducta establecidos en la legislación básica de empleo público, pero también en cualesquier otra normativa lo que tiene

⁴ Me refiero a Carl Schmitt que acuñó uno de sus conceptos más célebres -formulado en su Teoría de la Constitución (1928)- fue el de "compromisos apócrifos" (*unechte* o *Scheinkompromisse*) esto es, fórmulas de compromiso o entendimiento que, desde un punto de vista lingüístico, tienen apariencia de genuinos acuerdos transaccionales entre puntos de vista o partidos políticos opuestos, pero que, analizados a fondo, son ambiguos y admiten dos interpretaciones antagónicas irreconciliables. Se trata, pues, de meras apariencias de acuerdo que se limitan a postergar una decisión sobre una cuestión controvertida (*dilatorische Kompromisse*).

⁵ A título de ejemplo solo apuntar, y dada la conflictividad existente en este aspecto, que quizás hubiese sido conveniente establecer alguna previsión respecto de los procesos de reinternalización de personal procedentes de contratas o como consecuencia de la supresión de organismos públicos dependientes de las Administraciones territoriales. Las entidades locales, es preciso recordarlo, no tienen potestad legislativa como la Comunidad Autónoma y quizás, a la vista de dicha circunstancia, hubiese sido aconsejable alguna previsión.

una directa traslación en el régimen disciplinario (artículo 33); la plena incorporación de nuevas modalidades de prestación de servicios como el teletrabajo cuya regulación concreta como no puede ser de otra forma se remite a la normativa reglamentaria; la regulación de las incompatibilidades poniendo fin a la situación transitoria creada por el EBEP respecto de qué puestos de trabajo, con independencia de la cuantía del complemento específico, se consideraran no susceptibles de compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas (artículo 43); la introducción y delimitación de los conceptos formación, aprendizaje y acreditación de competencias, los objetivos que se ha de perseguir y su consideración cómo derecho y deber de los empleados públicos y las consecuencias de dicha consideración que pretende superar la situación de desconcierto existente hasta ahora respecto del significado y consideración que debe tener dicha actividad (artículos 45 y siguientes); la apuesta por mejorar la planificación de recursos humanos donde quizás pudiese haberse templado la rigidez de alguno de los instrumentos existentes como la oferta pública de empleo (artículo 90 y siguientes); la introducción de medidas de flexibilización en la asignación de recursos humanos donde, a título de ejemplo, se contempla la posibilidad de superponer estructuras provisionales y complementarias a los puestos de trabajo vinculadas a actuaciones, proyectos o programas organizados entre órganos directivos distintos (artículo 104.2); la previsiones establecidas sobre movilidad temporal, provisional forzosa por cargas de trabajo, estructural, funcional y la regulación más detallada de la redistribución de efectivos y la atribución temporal de funciones; (artículos 129 y siguientes); la mejora de la regulación de las distintas situaciones administrativas y reincorporación de personal que haya desempeñado cargos públicos, etc.

En cualquier caso, debe resaltarse las previsiones establecidas en materia de acceso al empleo público, que establecen un marco de actuación que permitirá en su desarrollo dar respuesta en gran medida a aquellas cuestiones que, en torno a los procesos selectivos, se habían realizado en las recomendaciones realizadas en los últimos tiempos por la doctrina más especializada (JIMÉNEZ ASENSIO, 2018, CASTILLO BLANCO, 2021 y SÁNCHEZ MORÓN, 2022), con la incorporación de la fiabilidad y la validez predictiva como principios que han de estar presentes en los procesos de selección del personal como criterio para delimitar el tipo de pruebas y de la posesión de habilidades y competencias (artículo 105.2) o la regulación más estricta de los órganos de selección junto con la previsión de órganos especializados en esta materia cómo órganos técnicos subrayando la exigencia de que ostenten conocimientos en técnicas de selección (artículo 110) y contemplando una variedad de técnicas para dicho objetivo (artículo 112).

Y también existen novedades de cierto calado en materia de dirección pública profesional, la carrera profesional de los empleados públicos de Andalucía y el sistema de incentivos -recompensa y sanción- establecidos en esta norma. Y especialmen-

te debemos referirnos, por la novedad que representa en el escenario de las normas de empleo público, el órgano administrativo de resolución de recursos en materia de empleo público que en esta norma se contempla.

En fin, así podríamos seguir dada la gran diversidad de cuestiones que plantean los distintos subsistemas de la función pública, pero, dada la necesaria breve extensión de esta presentación, me remito a los estudios que se presentan que, con mayor acierto, desgranar detalladamente los distintos extremos que en las instituciones señeras que conforman un sistema de empleo público pueden encontrarse.

4. El número especial dedicado al empleo público de Andalucía: temas y autores

La idea de este número especial surgió del Consejo de Redacción de la Revista Andaluza de Administración Pública, y más en concreto de su Director el profesor Jordano Fraga, que me encomendó, en mi calidad de miembro del mismo, la dirección de unas jornadas sobre esta Ley, en ese momento todavía en trámite, en las que contamos con la inestimable colaboración de la Secretaria General de Administración Pública de la Junta de Andalucía quien se sumó con entusiasmo a la propuesta y del Instituto Andaluz de Administración Pública sin cuya organización no hubiera sido posible la celebración de las mismas que, creo no equivocarme, fueron un rotundo éxito. De esas jornadas, celebradas en junio de 2023, surgieron las reflexiones que en este número se presentan.

En cuanto a los temas abordados soy plenamente consciente de que no se abordan todos los ítems que un estudio exhaustivo de la norma de empleo público andaluza requeriría. Ciertamente es, pero no menos cierto es que, como podrá comprobarse, en este número se analizan los aspectos más esenciales en lo que se refiere a la conformación de un sistema de empleo público. Desde la estructuración del empleo público y la figura de la dirección pública profesional, la selección, la carrera profesional y la provisión de los puestos de trabajo, las situaciones administrativas, los instrumentos organizativos, los sistemas de incentivos, la negociación colectiva, etc. Faltan ciertamente algunos aspectos, pero como se ha dicho el lector podrá encontrar en los trabajos que se acompañan una fotografía del modelo de empleo público que se implantará en las Administraciones andaluzas en los próximos años.

De los autores solo diré parafraseando la célebre frase que, si bien no están todos los que son, lo que están son. Cualificados profesionales y expertos todos los cuales llevan estudiando y escribiendo sobre la función pública desde hace ya largos años y que son verdaderos referentes en los temas que se abordan en el presente número.

Empezando por el Prof. Sánchez Morón auténtico maestro de todos los que en este país nos hemos dedicado al estudio del empleo público en los últimos dos

décadas, que encabeza este número especial con una reflexión y un balance sobre el devenir del empleo público tras la reforma acontecida en 2007. Voz, además, especialmente autorizada pues fue su buen hacer, su sentido común y el profundo conocimiento que atesora en esta materia la que le llevó a presidir la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, en la que tuve el honor de participar, que dio a luz seguramente el mejor diagnóstico que se ha realizado del empleo público y ofreció un conjunto de propuestas que inspiraron en gran medida el Estatuto Básico del Empleado Público.

Pero también nos acompañan en este número otros brillantes compañeros de la Academia, especializados en materia de empleo público desde hace años, como los Profesores Fuentetaja, Arrollo, Mauri o la profesora Cantero. Todos suficientemente conocidos y reconocidos. Basta repasar la bibliografía sobre empleo público en los últimos veinte años para que el lector confirme la apreciación de quien escribe estas líneas.

También participan en este número relevantes y reconocidos especialistas en la materia que ahora laboran fuera de la Universidad, pero que, en su quehacer profesional y en los trabajos de investigación que han desarrollado a lo largo de los años con rigor y acierto, son un auténtico referente en la materia. Rafael Jiménez Asensio y Javier Cuenca son, sin duda, dos nombres de referencia para todos aquellos que gestionan los recursos humanos de las entidades públicas y, sobraría decirlo, para los que nos dedicamos al estudio de éstos.

Por último, es preciso referirse a destacados compañeros, de las dos Universidades de Sevilla, como son los profesores Gamero y Carrillo suficientemente conocidos por su seriedad y rigor como atestigua su obra científica. Ambos, junto a quien suscribe estas líneas, participaron en algún momento, y en distintas materias, en la elaboración de los borradores que precedieron al Proyecto de Ley, y aun cuando ni todas nuestras propuestas fueron aceptadas ni podemos considerarnos autores del texto finalmente tramitado, lo cierto es que son voces especialmente autorizadas para reflexionar sobre las materias que cada uno abordan en este número.

5. Un número que es un homenaje al Profesor Sánchez Morón: el inspirador de la última gran reforma del empleo público

En realidad, y como gusta decir al Profesor Sánchez Morón, reformar el empleo público no es una tarea fácil. Intereses diversos y encontrados, la resistencia de los que se encuentran cómodos en el sistema aun cuanto este necesite de reformas urgentes y la propia desgana generalizada en nuestros responsables políticos en un asunto que puede ocasionar más de un dolor de cabeza, han tenido como resultado que las reformas del sistema de empleo público, a lo largo de nuestra historia, no se hayan producido con la cadencia y el impulso necesario en cada momento. Difícil pero no imposible como también subraya dicho autor.

La mayoría de las que se han realizado son conocidas por el nombre de su inspirador y así resulta un lugar común hablar de la reforma de López Ballesteros (1825-1827), Bravo Murillo (1852), O'Donnell (1866), Maura (1918), López Rodó (1964). Quizás la única reforma innominada, si bien no se nos esconde la influencia que sobre esta pudo tener el profesor Ortega Álvarez, se produce tras el texto constitucional con la reforma de 1984 que, aunque de importancia en ciertos aspectos nada menores como, entre otros, la carrera profesional o las retribuciones, no fue sino una norma provisional y urgente que quedaba a la espera de un esfuerzo de mayor calado.

Pues bien, sin duda, y tras varios intentos que no tuvieron el éxito que hubiera sido de esperar, fue la reforma introducida en 2007 con el Estatuto Básico del Empleo Público, y que fue inspirada en buena medida en las consideraciones de la Comisión que presidió el Profesor Sánchez Morón, la esperada reforma del empleo público tras la Constitución Española de 1978. Tanto por su vocación integral, como también por el modo de enfocar la definición del modelo de empleo público con una nueva relación entre normas básicas y legislación de desarrollo que era desconocida hasta ese momento y los resortes de cambio que introducía en el sistema de empleo público, puede decirse que ésta ha sido el hito normativo en la historia de la función pública española en el presente siglo y la base sobre la que se asientan las normas autonómicas dictadas hasta el momento entre las que se encuentra la Ley de Función Pública de Andalucía que se analiza en este número.

Cuando se escriben estas líneas, septiembre de 2023, hemos asistido a la última lección magistral del que, y creo que se compartirá esta reflexión por todos los que nos hemos dedicado en las últimas décadas al estudio del empleo público, puede ser considerado el principal inspirador de dicha reforma como ya se apuntó con anterioridad y el maestro de toda una generación de administrativistas que hemos aprendido las claves esenciales de esta reforma de sus reflexiones. Me refiero, como seguramente ya se imagina el lector avezado, al Profesor Sánchez Morón. Quisiera,

en nombre y por expreso deseo de los participantes en este número especial de la Revista Andaluza de Administración Pública, dedicar este volumen a este admirado maestro y compañero de todos.

Gracias a todos los autores y gracias a ti Miguel en nombre de todos nosotros por tus enseñanzas.

Federico A. Castillo Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

