

CUESTIONES CLAVES EN LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA*

Federico A. Castillo Blanco**

Resumen

El presente trabajo analiza, en sus rasgos y novedades principales, la reciente aprobación de la norma de empleo público de Andalucía. Junto a dar algunas notas sobre el contexto y el marco estatutario en que la misma se dicta –necesario para entender el alcance de la norma–, se da cuenta de sus principales novedades y se analizan las principales herramientas de cambio que se incluyen en la misma realizando, a estos efectos, una reflexión sobre el mayor o menor acierto de estas.

Palabras clave: función pública; carrera profesional; dirección pública profesional; evaluación del desempeño; régimen disciplinario; Andalucía; empleo público.

KEY POINTS FROM THE ANDALUSIAN CIVIL SERVICE LAW

Abstract

This paper analyses the main features and novelties of the recently approved public employment regulation of Andalusia. Along with providing some notes on the context and the statutory framework in which it was passed (which are necessary to understand the scope of the regulation), an account is given of the main innovations, while the principal tools for change included in the regulation are analysed, reflecting on their possibilities for success.

Keywords: Civil service; professional career; professional public management; performance evaluation; disciplinary regime; Andalusia; public employment.

* El presente artículo está vinculado a la ponencia que impartió el propio autor durante la jornada “[Un nou marc per a la funció pública catalana](#)” que tuvo lugar en la Escuela de Administración Pública de Cataluña el 23 de febrero de 2023.

** Federico A. Castillo Blanco, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Granada. fblanco@ugr.es. [@fecabla](#). [id 0000-0002-5586-0679](https://orcid.org/0000-0002-5586-0679).

Recepción del artículo: 11.10.2023. Evaluaciones ciegas: 15.11.2023 y 27.11.2023. Aceptación de la versión final: 11.12.2023.

Citación recomendada: Castillo Blanco, Federico A. (2024). Cuestiones claves en la Ley de Función Pública de Andalucía. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, 115-137. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4136>

Sumario

- 1 Introducción: el marco en que se ha desarrollado la construcción del sistema de empleo público de Andalucía
 - 1.1 Las normas vigentes desde la reforma de 1984: valoración y retos a resolver
 - 1.2 Los preceptos estatutarios donde se enmarca la reforma de 2023
- 2 La ley de Función Pública de Andalucía: novedades y principales cuestiones abordadas
- 3 La dirección pública profesional en la norma andaluza
- 4 La carrera profesional de los empleados públicos de Andalucía
- 5 Los sistemas de incentivos: especial referencia a la evaluación del desempeño y régimen disciplinario
- 6 El órgano administrativo de resolución de recursos en materia de personal
- 7 Conclusiones: ¿es suficiente dictar una nueva ley para que se produzcan los cambios que el empleo público de Andalucía necesita?, ¿es esta la mejor ley?
- 8 Referencias

1 Introducción: el marco en que se ha desarrollado la construcción del sistema de empleo público de Andalucía

1.1 Las normas vigentes desde la reforma de 1984: valoración y retos a resolver

En Andalucía, la hasta hace pocas fechas vigente Ley 6/1985, de 28 de junio, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, había sido una ley fiel al modelo estatal de aquella época, con los condicionantes – reflejados en sus propias disposiciones– derivados de la realidad precaria del empleo existente en ese momento en la Junta de Andalucía. La norma, a lo largo de su vigencia, fue objeto de modificaciones puntuales en varias ocasiones, pero 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, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992, para adaptarla a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que había sido objeto de modificación tras la Sentencia 99/1987, de 11 de junio del Tribunal Constitucional; la derivada de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, que incorporó las modificaciones producidas en la oferta de empleo público, o la acontecida con la Ley 2/2016, de 11 mayo, por la que se modifica la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en materia de valoración de la antigüedad a efectos de méritos, que incluyen los servicios prestados como interino (Castillo Blanco, 2017, p. 4). Como puede observarse, reformas sin gran calado a las que deben añadirse específicas previsiones, también de carácter coyuntural, 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, ahora sí estamos frente a 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, con una definición estratégica alejada de situaciones coyunturales derivadas del personal existente (Castillo Blanco, 2017, p. 4). Y se ha echado de menos, sobre todo, por 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 las transformaciones que se producen social, económica y políticamente, se han calificado como tiempos VUCA (*volatility, uncertainty, complexity y ambiguity*).

Unos 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 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, de los relativos al empleo público. Una transformación muy compleja en nuestro sistema político, como ha puesto de relieve Velasco Caballero (2019), con una fragmentación del espectro político 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 inherentes a nuestro sistema institucional.

Y es que, como ha puesto de relieve Castillo Carmona (2021, p. 5), la recomendación es fácil de escribir, pero concretizarla en acciones puntuales es la tarea más desafiante. Es lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) describe como el desafío de “cambiar los neumáticos mientras el automóvil está en marcha [traducción propia]”, 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 debe estar disponible continuamente, mientras los cambios se diseñan e implementan.

En lo que se refiere al sistema de empleo público, hace unos años, la situación, según Sánchez Morón (2012), seguía siendo todavía un sistema demasiado rígido, poco eficiente o productivo y, en buena medida, improvisado y desequilibrado. Y dicho autor seguía poniendo de relieve que:

la rigidez y relativa ineficiencia vienen de lejos, ya que en la regulación del régimen del empleo público ha pesado habitualmente más la garantía de los derechos de los funcionarios y, por asimilación, de otros empleados –esto es, sus demandas corporativas o gremiales– que la preocupación por la eficacia del servicio público. El desequilibrio y la improvisación se ha acentuado [*sic.*] en las décadas de expansión y crecimiento cuando ha habido que erigir nuevas Administraciones públicas por razón de la descentralización, organizar los servicios universales del Estado del Bienestar y cuando se ha querido dar respuesta política a numerosas demandas sociales –y territoriales– no todas ellas razonables ni atendibles sin incrementos exponenciales del gasto público.

Y por esa elemental razón, desde mi personal punto de vista, numerosas cuestiones deberían haber sido objeto, en la elaboración de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, de un debate más intenso y plural, que incluyera otras Administraciones públicas (especialmente entidades locales y universidades). Y es que una nueva norma en materia de empleo público no parecía que debiera haberse dictado sin atender específicamente las problemáticas singulares de estos colectivos. Al menos en mi opinión, deberían haberse realizado cuatro consideraciones que solo parcialmente se satisfacen en la norma andaluza. De un lado, delimitar aquellos aspectos que deben ser comunes al personal de las Administraciones públicas en el ámbito autonómico y, por tanto, posibilitar un cierto equilibrio, que no necesariamente uniformidad, entre los distintos colectivos en relación con las condiciones de trabajo, en términos de equidad externa e interna, con independencia de su adscripción a una u otra Administración pública; de otro, y en forma complementaria al anterior, determinar en qué aspectos la norma autonómica ha de asumir un papel meramente directivo y dejar a estas administraciones la posibilidad de optar entre diversas soluciones o, simplemente, establecer su propio sistema en el marco de la norma autonómica y hacer efectivo el principio de autonomía universitaria y local (Sánchez Morón, 2008, p. 70);¹ también, y a mi juicio de forma no menos relevante, otro aspecto a tener en cuenta sería el tratamiento que esta norma habría tenido que dar a la solución de problemas seculares en el ámbito de esas burocracias públicas, a través de la articulación de instrumentos de cooperación y coordinación que fuesen efectivos y permitiesen superar problemas derivados de una insuficiente capacidad de gestión de los distintos subsistemas del empleo público; uno más por último, y no menor, ofrecer respuestas mucho más precisas a los tránsitos de personal entre las distintas Administraciones públicas y de estas con entes descentralizados y respecto de agrupaciones de entes públicos, etc.²

Desde luego, y en la actualidad, no podía argumentarse para afrontar estos retos la inexperiencia o la falta de competencia. Ambas quedaron definitivamente superadas tras la reforma estatutaria acontecida ya hace más de quince años en Andalucía, y especialmente tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y solo quedaba el reto de abordar ese objetivo con serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro. (Castillo Blanco, 2021, p. 16)

1 Precisa el citado autor como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) también abrió un espacio normativo a las entidades locales. En opinión de dicho autor:

Ahora bien, la legislación de las Comunidades Autónomas, como la del Estado, debe respetar en todo caso la autonomía local. Sucede, sin embargo, que éste es un límite impreciso (SSTC 31/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, 159/2001, 51/2004, 252/2005, etc.), que el texto del EBEP contribuye muy poco a perfilar o a concretar en materia de función pública. Por consiguiente, en el marco de la legislación básica del Estado sobre función pública local, de la que forma parte el EBEP, se abre un margen importante para que las Comunidades Autónomas con competencia para ello puedan regular el régimen de la función pública local. Y, desde luego, podrán hacerlo siempre que exista una reserva de Ley o cuando el propio EBEP se remite a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables a cada Comunidad Autónoma y el Estado no establezca nueva legislación básica sobre la función pública local o no mantenga las normas legales vigentes. Por el contrario, en aquellos preceptos en que el EBEP apodera a cada Administración Pública o a los Gobiernos respectivos para desarrollar y aplicar su regulación, puede entenderse, salvo excepción justificada en la propia literalidad del precepto, que confiere una facultad de decisión autónoma también a las Entidades Locales sobre su propio sistema de empleo público. (Sánchez Morón, 2008, pp. 70-71)

2 La respuesta que la Ley 5/2023 da en sus artículos 137 y 138 creo que peca de falta de ambición al supeditarse a la suscripción de convenios.

1.2 Los preceptos estatutarios donde se enmarca la reforma de 2023

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) optó por distinguir, en esta cuestión, entre competencias exclusivas y compartidas, y constituye, de forma clara y junto al caso catalán, un punto y aparte en la forma y alcance en que se asumen las competencias en materia de empleo público (Castillo Blanco, 2008, 2012). De esta forma, el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que, en materia de función pública y respetando el principio de autonomía local, corresponde a la Junta de Andalucía:

- a) La competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma.
- b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas.
- c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, sobre la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.

Por su parte, el artículo 136 se refiere al necesario contenido del estatuto funcionarial y establece que:

La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y establecerá un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia.³

Como puede verse, y refiriéndonos ahora a las competencias de las comunidades autónomas, bien que respetando el principio de autonomía local, la competencia exclusiva con referencia al marco que establece el artículo 149.1.18 de la Constitución Española es referida al personal al servicio de su función pública,⁴ sin perjuicio de lo establecido sobre legislación compartida en el apartado 2 del artículo del Estatuto de Andalucía que ya sí se refiere al conjunto de las Administraciones públicas de Andalucía (Castillo Blanco, 2017, p. 22).

De esta forma, en el caso andaluz, se preserva la competencia estatal de carácter básico referida a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades, y el resto de las materias de competencia estatal. Aunque es preciso reseñar, y refiriéndonos estrictamente al caso andaluz, que la fórmula utilizada en Andalucía de forma más clara que en el caso de Cataluña, sin perjuicio de que permita establecer políticas propias y muy especialmente en lo que se refiere a la ejecución de las mismas o a sectores específicos dentro de las materias de competencia compartida, no excluye la competencia estatal, y es plenamente compatible con las previsiones contenidas en el EBEP, en virtud de las cuales el Estado ejerce su competencia en la materia referida y que, como ahora se subrayará, dejan un amplio campo a la legislación de desarrollo autonómica (Ortega Álvarez, 2009, p. 44). Y también deberían hacerlo a la potestad reglamentaria local (Jiménez Asensio y Castillo Blanco, 2009).

3 Al igual que los preceptos anteriores, el texto del artículo 136 del EAA, referido al empleo público, tiene su origen ya en los primeros documentos de gestación de la reforma estatutaria. Así, en el primer informe de la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía, de junio de 2005, se plasma el acuerdo de los grupos políticos para incluir una referencia a la función pública del siguiente tenor: “La ley de la función pública andaluza regulará el acceso a la misma con arreglo a los principios de mérito y capacidad, así como el estatuto de los funcionarios al servicio de la Administración andaluza”. Y en el posterior informe definitivo de la [Ponencia](#), de octubre de 2006, aprobado ya por mayoría, se añadió el mandato para establecer “un tribunal administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia”, texto que sería ya casi definitivo, puesto que solo en la tramitación se sustituyó el término “tribunal” por “órgano”.

4 En cualquier caso, es de recordar, en cuanto al termino *exclusividad*, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010), en una sentencia de las denominadas interpretativas, argumentó refiriéndose al Estatuto de Cataluña, que:

Los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por “competencia” y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye.

En efecto, en lo que se refiere al marco básico en que se inserta la reforma del empleo público de Andalucía, es preciso poner de relieve que, aun cuando el informe de la Comisión que precedió a la elaboración del EBEP (Instituto Nacional de Administración Pública, 2005) se elaboró mientras se debatían las reformas de algunos estatutos de autonomía, lo cierto es que el texto finalmente resultante se limitaba a regular, en muchos aspectos mediante normas de remisión meramente directivas, los principios ordenadores del empleo público, la adquisición y pérdida de la condición de empleado público, las situaciones administrativas y los derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones públicas, incluido el régimen disciplinario, competencias estas que la mayoría de los estatutos aprobados reconocen como de titularidad compartida con el Estado, como no podía ser menos en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución. Puede decirse que el EBEP, sin perjuicio de definir contenidos mínimos, era una norma que dejaba abierta una amplia gama de posibilidades para la estructuración de la función pública autonómica, sin renunciar por ello a esa función directiva de las reformas que se pretendían emprender en el empleo público (Castillo Blanco, 2012, p. 33).

Tras su aprobación, sin embargo, y si dejamos a salvo algunas comunidades autónomas que, como Valencia o Castilla-La Mancha, emprendieron, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, la labor de desarrollo de esas previsiones establecidas en el marco estatutario y básico estatal, ciertamente compleja y que implicaba un cambio de paradigma (Jiménez Asensio y Castillo Blanco, 2009, p. 104), lo cierto es que esa labor se ha demorado en demasía. Y, precisamente, el caso de Andalucía, como el caso de Cataluña, que aún sigue pendiente, pueden ejemplificar dicha afirmación.

Desgraciadamente, el período de crisis que se inició a partir de 2008 no solo no impulsó mayores reformas,⁵ sino que, muy al contrario, o ralentizó las reformas emprendidas allí donde se habían iniciado, o las demoró en aquellas comunidades autónomas que no las habían emprendido y, en fin, también acentuó algunas disfunciones del sistema (Castillo Blanco, 2017, p. 15), de las que son buena muestra los procesos de estabilización de personal interino a los que estamos asistiendo en la actualidad. Y esto ha llevado a algunos a considerar el proceso de reforma del empleo público iniciado por el EBEP como un intento fallido, opinión que, sin embargo, no se comparte por todos los que se han ocupado del empleo público (Castillo Blanco, 2021a).

2 La ley de Función Pública de Andalucía: novedades y principales cuestiones abordadas

Aunque todo no puedan ser aplausos y se dejen sin resolver distintos problemas,⁶ justo es advertirlo: 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 la misma.

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. (art. 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 constituidos con estos fines (art. 5); las concretas alusiones a los conflictos de intereses más allá de las obligaciones de abstención que impone la legislación de procedimiento administrativo (art. 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

⁵ Y es que si el legislador autonómico no actúa, las bondades que, sin duda, en muchos aspectos tiene el EBEP permanecerán inactivas, y todo el potencial modernizador que algunas de estas previsiones tienen como elemento de cambio seguirá adormecido. Piénsese, por ejemplo, que los grandes motores de cambio que introduce esta norma respecto del modelo de empleo público vigente hasta 2007 eran principalmente tres: a) la carrera profesional (sobre todo la implantación de la carrera horizontal), b) la evaluación del desempeño, y c) la figura del directivo público profesional. Pues bien, estos tres motores de cambio requieren, con mayor o menor intensidad, que el legislador de desarrollo del EBEP actúe y que, más concretamente en Andalucía, el legislador andaluz acometa de una vez por todas esa difícil, aunque necesaria, responsabilidad (Castillo Blanco, 2021a, p. 13), dado que todas esas tareas se demoran en el texto de la ley hasta su desarrollo reglamentario.

⁶ 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 procedente de contrataciones 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 las comunidades autónomas y quizás, a la vista de dicha circunstancia, hubiese sido aconsejable alguna previsión.

para la prestación de servicios en la Junta de Andalucía, fórmula 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 (art. 15) y personal eventual, limitando, en este último caso, los supuestos en que puede ser utilizado (art. 17); una enumeración de derechos, pero especialmente de deberes a los que reconducen los principios éticos y de conducta establecidos en la legislación básica de empleo público, pero también en cualquier otra normativa, lo que tiene una directa traslación en el régimen disciplinario (art. 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 (artículo 37); la regulación de las incompatibilidades, que pone fin a la situación transitoria creada por el EBEP respecto de qué puestos de trabajo, con independencia de la cuantía del complemento específico, se consideran no susceptibles de compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas (art. 43); la introducción y delimitación de los conceptos *formación, aprendizaje y acreditación de competencias*, los objetivos que se han de perseguir, su consideración como derecho y deber de los empleados públicos, y las consecuencias de dicha concepción que pretende superar la situación de desconcierto existente hasta ahora respecto del significado que debe tener dicha actividad (arts. 45 y ss.); 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 (arts. 90 y ss.); 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 (art. 104.2); las previsiones establecidas sobre movilidad temporal, provisional forzosa por cargas de trabajo, estructural y funcional, y la regulación más detallada de la redistribución de efectivos y la atribución temporal de funciones (arts. 129 y ss.); la mejora de la regulación de las distintas situaciones administrativas y la reincorporación de personal que haya desempeñado cargos públicos, etc.

En cualquier caso, deben 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 abordado en las recomendaciones realizadas en los últimos tiempos por la doctrina más especializada (Jiménez Asensio, 2018; Castillo Blanco, 2021b; Sánchez Morón, 2022). Se han incorporado, en este sentido, distintas previsiones, entre otras las siguientes: la previsión de la fiabilidad y la validez predictiva como principios que han de estar presentes en los procesos de selección del personal a fin de que sean criterios para delimitar el tipo de pruebas y la posesión de habilidades y competencias (art. 105.2); una regulación más estricta de los órganos de selección junto con la previsión de órganos especializados en esta materia como órganos técnicos; se ha contemplado la exigencia de que los miembros de éstos ostenten conocimientos en técnicas de selección (art. 110); y, por último, se han contemplado una variedad de técnicas selectivas para alcanzar los objetivos que se persiguen en un proceso selectivo (art. 112).

Y así podríamos seguir dada la gran diversidad de cuestiones que plantea una norma de empleo público, pero, teniendo en cuenta la necesaria brevedad en la extensión de este trabajo, me ceñiré a dar cuenta de tres aspectos que considero claves para avanzar en la reforma del empleo público, dada su capacidad para ser motores de cambio en el empleo público: la dirección pública profesional, la carrera profesional de los empleados públicos de Andalucía y el sistema de incentivos –recompensa y sanción– establecidos en el texto de la Ley 5/2023, y de una cuarta, por la novedad que representa en el escenario de las normas de empleo público, a saber: el órgano administrativo de resolución de recursos en materia de empleo público.

3 La dirección pública profesional en la norma andaluza

Si bien es cierto que no todo son sombras, es preciso reconocer las carencias que la propia legislación básica de empleo público tiene en materia de dirección pública profesional (Jiménez Asensio, 2022, p. 158).⁷ Como

⁷ A juicio de este autor, un necesario referente en esta materia, la regulación de la dirección pública profesional no se ha de realizar en la normativa de función pública sino en las normas organizativas y de esta forma opina que:

El problema fundamental de esa descafeinada regulación básica radica en que pone el acento en la dimensión subjetiva del problema (personal directivo profesional) y en el régimen jurídico o la condición previa de quienes acceden a tales puestos de trabajo o niveles

otras normas autonómicas, la Ley 5/2023 se ocupa de la Dirección Pública Profesional en su título II (arts. 19-26), y en el mismo se contempla la regulación, entre otros extremos, de los siguientes ítems respecto de este tema: concepto y clases, funciones, régimen jurídico y retributivo, selección, acreditación de competencias, nombramiento y cese, evaluación de cumplimiento, responsabilidad disciplinaria y compromiso ético del personal directivo profesional. Sin perjuicio de que la norma se remite a un futuro estatuto del personal directivo para concretar los aspectos que enuncia en el texto normativo.

Se hace preciso subrayar, y así ha de reconocerse, que la regulación efectuada incorpora aspectos novedosos que merecen ser resaltados. No menos cierto es también que es una regulación que remite, en gran medida, relevantes aspectos de su regulación, en algunos casos esenciales para poder evaluar el alcance y significado de la norma, a un futuro Estatuto del personal directivo público profesional respecto del que no se fija plazo alguno; pero, en segundo lugar, la transición de la situación actual a la futura se fija a un largo plazo y es que, en efecto, la disposición transitoria cuarta prevé que la transformación de los cargos y puestos actuales a puestos de dirección pública profesional se realice de forma progresiva, de acuerdo con lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional, en el plazo máximo de cuatro años desde la aprobación de este. Ahí es nada, sobre todo en la medida en que no se sabe en qué momento se aprobará ese desarrollo normativo. Esperemos la suficiente diligencia, y es que, si se hace con cierta visión, la norma incorpora novedades y apuestas que merecerían que con rigor se acometiese dicha tarea. No es fácil ni está exento de complejidad ese desarrollo normativo, y algunas experiencias ya acontecidas en alguna comunidad autónoma lo ponen de relieve.

Por otra parte, la Ley 5/2023 –y esto es un grave déficit ya que la norma está pensando exclusivamente en la Administración andaluza– se olvida de establecer en esta materia, en forma expresa –lo que crea una cierta confusión–, unas normas mínimas para toda la dirección pública profesional de las distintas Administraciones públicas de Andalucía. Alternativamente, debería haber previsto dicha circunstancia en el texto de la propia norma, como ocurre en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (arts. 31-36), que sí contempla al resto de las Administraciones públicas en su articulado y habilita a las mismas para proceder a su respectiva regulación sin perjuicio de remitirse, en lo que se refiere a las entidades locales, a la regulación específica que en dicha materia aportaba la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Lo mismo puede decirse respecto de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, que también contempla previsiones específicas respecto de este punto en sus artículos 20 y siguientes, en los que establece, en forma expresa, que:

Las especificaciones de la presente Ley en cuanto al personal directivo profesional se aplicarán a las Administraciones Públicas de Extremadura, sin perjuicio de las normas previstas en los artículos 32 bis, 130 y concordantes de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local para el personal directivo de las administraciones locales. (art. 20.4)

O, en fin, podría haber acudido a la fórmula establecida en Cataluña mediante la modificación del artículo 306 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña por el artículo 102.2 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, norma legal de acompañamiento de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que abre la posibilidad para proceder a una regulación por parte de las entidades locales de la dirección pública profesional.

Profundizando en los aspectos concretos antes mencionados en la Ley 5/2023 se define a los directivos públicos como:

Aquellas personas que desempeñen los puestos de estructura orgánica de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, y sus agencias administrativas y de régimen especial, que así se cataloguen en la relación de puestos de dirección pública profesional, en la forma que se determine por ley.

directivos, olvidando palmariamente que la dirección pública es un problema esencialmente objetivo y fundamentalmente orgánico, sin perjuicio de que requiera una regulación jurídica que concrete su proceso de institucionalización (régimen jurídico del personal directivo). (Jiménez Asensio, 2022, p. 161)

Se trata de una definición que, en realidad, no define nada, ya que es un puro reenvío normativo,⁸ pero que, sin embargo, es común a otras normas que también se remiten a otros instrumentos normativos sin entrar a definir qué se considera un directivo público.⁹ Eso sí, sin perjuicio de que luego se enumeren qué funciones resultan atribuidas a dicho personal, al igual que hacen otras normas de empleo público recientemente dictadas, como la norma vasca o la norma valenciana,¹⁰ y ahí sí se defina en forma indirecta qué se entiende por directivo público profesional.¹¹

Dicho ello, la norma contempla una doble clase de puestos directivos: los directivos que considera, también, altos cargos, y los que no tienen dicha característica, a saber:

8 No sucedía así en el Anteproyecto de Función Pública de la Administración General del Estado, ya decaído, que los definía así en el artículo 14.1:

Las personas que desempeñen funciones directivas para el desarrollo de políticas y programas públicos, con autonomía funcional, de acuerdo con los criterios e instrucciones directas de sus superiores y con responsabilidad en su gestión y control del cumplimiento de los objetivos propuestos en desarrollo de los planes de actuación de la organización en la que desarrollen sus funciones.

Excluye, aquí, a las direcciones generales de la consideración de puestos directivos y centra dicha consideración en las subdirecciones generales y puestos asimilados (art. 14.3).

9 En el caso de la norma andaluza, el artículo 19.5 establece que:

Corresponde a la Consejería competente en materia de Función Pública la aprobación y mantenimiento de la relación de puestos de dirección pública profesional de la Administración general de la Junta de Andalucía. Cada puesto [...] tendrá descritas las características, los requisitos y competencias necesarias para su adecuado desempeño de acuerdo con lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional.

10 Puede verse a este respecto el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco o el artículo 22 de la Ley 4/2021, de 16 de abril de la Función Pública Valenciana.

11 De esta forma, el artículo 20 establece que:

La misión general del personal directivo público profesional es definir, planificar y garantizar el correcto desarrollo de las estrategias y actuaciones a seguir, dentro de su unidad administrativa y en coordinación con las demás, de acuerdo con la acción de gobierno y las prioridades políticas fijadas, impulsando la calidad institucional y los valores públicos, respetando en todo momento el marco legal establecido, los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y ética en la gestión pública, así como los principios de profesionalidad, imparcialidad e integridad en el ejercicio de sus responsabilidades. Implica la realización de actuaciones que, en el ejercicio de competencias propias o delegadas, conllevan la exigencia de especial responsabilidad y competencia técnica y directiva, así como el desempeño, entre otras, de las siguientes funciones:

- a) Participar en la definición de las políticas públicas de su ámbito, de acuerdo con las directrices del órgano superior y del Gobierno, garantizando su adecuación a la realidad y su viabilidad práctica.
- b) Llevar a cabo la planificación estratégica correspondiente con las políticas públicas, fijar sus objetivos operativos y gestionar el cambio.
- c) Liderar, dirigir, motivar, inspirar, coordinar y desarrollar equipos con los profesionales adscritos a su unidad administrativa y con perspectiva de género.
- d) Participar en la gobernanza del ámbito de responsabilidad de su unidad administrativa y promover relaciones relevantes y útiles para las políticas públicas, asumiendo cuando proceda procesos de negociación y de resolución de conflictos.
- e) Coordinar las actuaciones con las demás unidades administrativas o entidades que puedan resultar interdependientes.
- f) Impulsar la ejecución de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos, realizar su seguimiento y emprender, cuando sea preciso, acciones correctivas y de mejora.
- g) Gestionar los recursos materiales, tecnológicos y económicos con criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad social, medioambiental y financiera.
- h) Evaluar la eficiencia de los procesos, el desempeño profesional y los resultados alcanzados, para facilitar la toma de decisiones y para rendir cuentas a la ciudadanía.
- i) Impulsar la innovación y mejora de los servicios y actuaciones a realizar dentro de su unidad administrativa y su ámbito competencial.
- j) Potenciar la simplificación y la agilización de los procedimientos administrativos.
- k) Velar por la transparencia de las actuaciones y por una comunicación pública clara, veraz y efectiva.
- l) Rendir cuentas, mediante la emisión de los informes o memorias que proceda, de los logros o niveles de cumplimiento de los objetivos que se le hayan fijado, justificando, en su caso, las desviaciones o los incumplimientos que se hayan producido para la evaluación de su cumplimiento.

a) Se catalogarán como puestos a desempeñar por personal directivo público profesional alto cargo los de los órganos directivos centrales o periféricos, cuyo desempeño requiera el nombramiento de sus titulares mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno, y tengan rango de director o directora general o inferior, excepto las Delegaciones del Gobierno.¹²

b) Se catalogarán como puestos a desempeñar por personal directivo público profesional funcionario de carrera o laboral fijo los que dependan directamente de los puestos de personal directivo público profesional de alto cargo, y que tengan atribuidas funciones calificadas como directivas de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley y en el Estatuto del personal directivo público profesional.¹³ Se huye, de esta forma, en la norma andaluza, de la tradicional atribución en exclusiva a personal funcionario del desempeño de puestos directivos claramente influenciada por la legislación estatal, y fórmula criticada por distintos autores (Jiménez Asensio, 2018; Campos Acuña, 2022).¹⁴

En ambos casos se contempla la posible exclusión, vía reglamentaria, de la exigencia de que unos y otros puestos, por determinadas circunstancias, puedan no ser desempeñados por personal directivo público profesional. De más está decir que la amplitud con que se ejerza dicha prerrogativa será clave para medir la certeza de la apuesta por una dirección pública profesional.

En realidad, sin embargo, hay que destacar un tercer subgrupo más tamizado en la norma ya que *in fine* el artículo 19.4 de la Ley establece que “Reglamentariamente, se determinarán aquellos que, por ser de especial asesoramiento y colaboración personal, no tengan que ser desempeñados por personal directivo público profesional”. Son, por tanto, puestos directivos, pero no se desempeñan por personal directivo público profesional y, en mi opinión, pueden ser una vía de confusión con respecto del personal eventual o, lo que es peor, podrían constituirse en una vía abierta para la prestación de servicios directivos por parte de personal eventual.¹⁵

12 Resulta novedosa, en este aspecto, la norma andaluza, ya que otras normas autonómicas como la vasca o la valenciana excluyen a los altos cargos de dicha consideración. Añade la norma, sin embargo, que:

Este personal no pierde su consideración de alto cargo y sigue sujeto, además, a su regulación específica. Reglamentariamente podrán excluirse de los órganos centrales o periféricos aquellos que, por ser de especiales características para el desarrollo de unas determinadas políticas, podrán no ser desempeñados por personal directivo público profesional.

Lo que ciertamente remite a la puesta en práctica de la misma el verdadero alcance de esa distinción

13 Desapareció del texto final de la norma el inciso establecido en el artículo 19.4 del Proyecto de Ley que preveía que: “Asimismo, podrán añadirse otros puestos a la relación de puestos de dirección pública profesional, tanto de personal funcionario de carrera, cuando su especial relevancia para la gestión lo requiera, como de personal laboral fijo, cuando la naturaleza de las funciones, del proyecto a ejecutar o del programa a desarrollar así lo permita conforme al artículo 15, apartados 1 y 2, de esta ley”.

14 Esta última autora da cuenta de las propuestas realizadas por el Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración Pública, cuyas conclusiones se plantean en el informe 13 *Propuestas para reformar la Administración del Estado*. Y expone que, en el diseño de un modelo de DPP, pueden adoptarse dos posiciones en cuanto a las personas que pueden acceder a ella: a) “Provisión de los puestos de DPP por personal funcionario de carrera perteneciente a cuerpos y escalas del subgrupo A1, como criterio general”. Criterio “excepcional cuando la naturaleza de las funciones, del proyecto o del programa a desarrollar así lo exija, o se trate de alguna de las entidades del sector público institucional”. Esta posición está próxima a la actual regulación para la provisión de los altos cargos de la AGE, con las excepciones citadas, y se identifica con la opción exclusiva por nombramiento reservado a funcionarios de carrera A1, sin excepciones, que contempla FEDECA (2018) en su propuesta de estatuto del directivo público.

b) “Permitir el acceso a los puestos de DPP a personas externas a las AA.PP. Como sucede en la gran mayoría de los países que la han institucionalizado, especialmente en un contexto en el que existe una amplia coincidencia en la necesidad de incrementar la dotación de talento en las AAPP”, y ante la necesidad de reforzar el conocimiento de ámbitos poco tradicionales de la gestión pública, con nuevos perfiles e hibridación de competencias. Esta opción debería combinarse con la posibilidad de establecer “alguna consideración menos teórica y más concreta sobre la forma de acreditar el mérito (y la profesionalidad y experiencia) de quienes no son funcionarios y pueden legítimamente ocupar puestos directivos en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos” (Palomar, 2005). Sería una fórmula para permitir aprovechar la circulación del valor existente en el sector privado para desempeñar estas funciones en un contexto como el actual, donde presumir que todo el conocimiento está dentro de las organizaciones es uno de los mayores errores que se pueden cometer.

15 Solo queda la duda de que, en el último párrafo de dicho artículo, se establece que:

A los puestos mencionados en el párrafo anterior podrán acceder quienes, teniendo la condición de personal funcionario de carrera o laboral fijo que requiera cada puesto, 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.

Ello sugiere que el ejercicio de funciones directivas profesionales no queda restringido a personal funcionario de grupo A.

En cuanto a su régimen jurídico, y dada la opción realizada de enclavar la regulación de la función directiva en la legislación de empleo público y tratarse de puestos de trabajo y no de una clase de personal, viene determinado por la condición del puesto a desempeñar –según se trate de alto cargo, personal funcionario o laboral–, lo que podría introducir cierta confusión.¹⁶ Bien es cierto que se remite, también en este punto, a las previsiones que se realicen en el Estatuto del personal directivo público profesional que desarrolle este título.

Dicha regulación se completa con un acuerdo individual, que la norma denomina *de gestión*, con el directivo que se nombre; acuerdo de gestión que tendrá carácter público y determinará los objetivos a cumplir, los instrumentos y la periodicidad con que se producirá la evaluación de su cumplimiento,¹⁷ así como las condiciones retributivas de carácter variable que se le asignen en función de los resultados de dicha evaluación de cumplimiento, que también tendrán carácter público.¹⁸ Bien es cierto que todo ello será sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 4, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) respecto al personal directivo que reúna la condición de personal laboral, que, como sabemos, prevé que estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. Lo cierto, en cualquier caso, es que no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva en concordancia con lo establecido en el artículo 13 de esa norma básica.

Desde el punto de vista de la selección, se ha de destacar –y creo que se coincidirá que en positivo– la creación de la Comisión independiente de selección de personal directivo público profesional como órgano competente para la convocatoria y desarrollo de los procesos de verificación de los requisitos y selección de personas aspirantes a acceder a puestos de personal directivo público profesional; bien es verdad que de nuevo se remite la norma a lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional. Este aspecto, no me cabe duda, es ciertamente original y así ha de destacarse respecto del resto de las normas de empleo público hasta ahora dictadas, que no contemplan profesionalización alguna a la hora de seleccionar a este tipo de personal.

Esta comisión, en los textos preparatorios, se configuraba como una entidad pública, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos, siendo su relación encauzada a través de la Consejería competente en materia de función pública,¹⁹ si bien el texto final simplemente solo recoge su carácter de órgano administrativo especializado.

Si el proceso de selección se encomienda a esa comisión, la acreditación de competencias directivas radica en el Instituto Andaluz de Administración Pública que ha de basarse, para ello, en la verificación de capacidades, actitudes, conocimientos, experiencias profesionales y competencias técnicas y directivas de las personas aspirantes, u otros sistemas predictores del comportamiento. Y queda condicionada dicha acreditación en cuanto a su mantenimiento a dos condiciones: la participación con aprovechamiento en determinadas

16 Y es que, como ha puesto de relieve Jiménez Asensio (2022, p. 160), se produce una equivocación al proceder de esa forma ya que:

El error de diseño normativo era clamoroso, pues se confundía lo que eran puestos de trabajo de carácter orgánico o niveles directivos de la estructura con régimen jurídico de quienes a ellos accedían, rompiendo el esquema tradicional de que los niveles directivos, una vez nombrada la persona para su ejercicio, se desligan de si quien accede a ellos es funcionario o personal laboral al servicio de las Administraciones públicas o externo a estas, pues es el nombramiento el que otorga o inviste al designado de las funciones propias para el ejercicio del cargo.

En el caso de la Administración General del Estado, se escoge una opción similar y se remite al régimen administrativo en caso de que sean funcionarios y al régimen laboral en los otros supuestos, y se establecen como régimen común las normas de la ley relativas a la determinación de su idoneidad y a la evaluación del desempeño, más aquellas otras que expresamente lo determinen, así como las normas reglamentarias que en desarrollo de esta se dicten para su aplicación específica a este tipo de personal (art. 16.2).

17 Es novedoso este aspecto ya que, aunque se contempla en otras normas autonómicas la evaluación del desempeño (a título de ejemplo, el artículo 38 de la norma vasca), no se contempla como tal un acuerdo específico.

18 El acuerdo de gestión con el directivo público profesional, como se aclara en la norma, podrá ser modificado de común acuerdo cuando las circunstancias así lo aconsejen. La modificación deberá hacerse pública. Las características, condiciones y proceso de elaboración, seguimiento y publicidad de los acuerdos de gestión se determinarán en el Estatuto del personal directivo público profesional.

19 Sin duda, se habían tomado referentes normativos de derecho comparado en este aspecto concreto y, muy singularmente, cabe aludir aquí a la comisión de reclutamiento y selección para la Administración pública de Portugal, con funciones tanto de selección como de evaluación de candidatos a la Administración superior (direcciones generales y subdirecciones generales).

actividades de formación;²⁰ y, en segundo lugar, la superación satisfactoria de las pruebas que se determinen en el Estatuto del personal directivo público profesional.

El nombramiento tendrá una duración limitada a cuatro años, con una única prórroga por el mismo tiempo, siempre que la evaluación del desempeño sea satisfactoria, y se contemplan determinadas garantías tras su cese.²¹ Lo que no se contempla, sin embargo, es, en forma expresa, cuáles serían las causas de cese de este personal, por lo que habrá que esperar también a ese futuro Estatuto para poder evaluarlas,²² aunque, de entrada, y es de resaltar, no aparece en el texto de la norma legal la pérdida de confianza *a secas* como causa de cese, a diferencia de otras normas autonómicas que sí contemplan dicha causa o simplemente se refieren a una decisión discrecional sin hacer referencia alguna a los eventuales resultados de su gestión.²³

Como elemento común a todo tipo de directivo público se contempla, de acuerdo con las previsiones que se establecieron en el artículo 13.3 del TREBEP, la evaluación periódica del cumplimiento de su cargo o puesto, conforme a lo que quede establecido en el acuerdo de gestión, y de conformidad con lo que determine el Estatuto del personal directivo público profesional,²⁴ debiendo tener lugar, como mínimo, cada dos años.²⁵ Y también se prevén las consecuencias de dicha evaluación, ya que el resultado de dichas evaluaciones de

20 El apartado 5 del artículo 26 de la Ley contempla que: “El personal directivo público profesional deberá dedicar a su formación y desarrollo un número mínimo de horas al año de acuerdo con lo que se establezca en el Estatuto del personal directivo público profesional”

21 En efecto, el artículo 21 de la Ley, apartado 4, establece que:

El personal funcionario nombrado como personal directivo público profesional que no sea alto cargo permanecerá en servicio activo sin reserva de puesto. Tras su cese, volverá a desempeñar un puesto de las mismas características al que desempeñaba en el momento de su nombramiento y en la localidad que elija entre la del puesto que desempeñaba y la del puesto de dirección, y se respetarán las condiciones y retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente.

22 A diferencia de la Ley de Función Pública de Andalucía, el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado contemplaba, en su artículo 18, apartado 5, que se producirá por la concurrencia de alguna de las siguientes causas, que deberán ser motivadas:

- a) Por finalización del plazo máximo de su nombramiento.
- b) A petición propia.
- c) Por la existencia de una evaluación negativa de su gestión, en los términos que establezcan las normas que desarrollen la evaluación de este personal.
- d) Por supresión o modificación del puesto, con motivo de una reorganización administrativa.
- e) Como consecuencia de la separación del servicio o despido disciplinario.
- f) Por pérdida de alguno de los requisitos para la designación previstos en el artículo 17 de esta ley.
- g) De forma excepcional, por pérdida de la confianza.

En el caso de Extremadura, el artículo 22.4 (en la redacción dada a este precepto por Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos) establece que: “El cese del personal directivo profesional se producirá por la finalización de la duración del mandato directivo, por decisión discrecional del órgano competente para su designación o por una evaluación negativa de su gestión”.

En el caso de Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, su artículo 27.5 establece que: “El cese en los puestos que integran la dirección pública profesional tendrá carácter discrecional, y no dará derecho a indemnización alguna, si bien podrá producirse, asimismo, por renuncia del propio personal”.

23 Puede verse, respecto de este punto y a título de ejemplo, el artículo 12 de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

24 La legislación valenciana sí adelanta algunos elementos de dicha evaluación y, así, en su artículo 26.2 establece que se tendrán en cuenta, en todo caso, los siguientes criterios:

- a) Establecimiento y evaluación de objetivos.
- b) Diseño, planificación y gestión de proyectos.
- c) Dirección y gestión de personas.
- d) Gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos.

25 Un año en la legislación de Extremadura.

cumplimiento determinará la continuidad en el puesto que se desempeñe como personal directivo público profesional, así como la cuantía de la parte variable de las retribuciones.

La evaluación corresponderá realizarla al superior jerárquico de quien dependa o al que esté adscrito, pudiendo este solicitar el asesoramiento o colaboración de la comisión o del Instituto Andaluz de Administración Pública, de acuerdo con el Estatuto del personal directivo público profesional. Es esta una cuestión que, dependiendo de cómo se regule, puede, y ahí está el peligro, restaurar el criterio de la confianza y no el de mérito y resultados, que es el que debería inspirar, al menos desde mi punto de vista, la regulación del personal directivo.

Si hasta aquí, y en lo esencial, todo era común a todas las clases de cargos directivos, el régimen de responsabilidad, y dada la influencia que tiene el modelo adoptado al hacer descansar la regulación en el régimen jurídico subjetivo del personal que ocupa el puesto directivo, difiere y, así, el mismo –responsabilidad disciplinaria e incompatibilidades– va a depender de que se trate de un alto cargo o se trate de personal funcionario o laboral. Se produce así una divergencia de regímenes jurídicos que creo que no es la mejor solución aun cuando se trate de una opción obligada dada la elección de ese modelo de dirección pública, subjetivo más que objetivo, que es el que se deriva del TREBEP y se materializa en la Ley 5/2023. Cuestión que, sin embargo, sorprende es la previsión, a estos efectos, de que el personal directivo público profesional estará sometido al código de conducta establecido en el ordenamiento vigente para el personal empleado público, no haciendo distinción alguna, y a los compromisos éticos, de permanencia y confidencialidad que se deriven del acuerdo de gestión asumido con su nombramiento, lo que también parece resultar contradictorio con las previsiones establecidas en el apartado 3 del artículo 27, que anuncia un código de conducta específico para este tipo de personal, que será elaborado y mantenido en vigor por una comisión de ética con el carácter de órgano colegiado adscrito a la consejería competente en materia de función pública. Creo, sinceramente, que esas previsiones eran francamente mejorables, y si lo que se deseaba era establecer una infraestructura que velase por la ética pública, establecerlo así y, además, establecerlo respecto de todo el empleo público, sin perjuicio, eso sí, de que parece aconsejable un código de conducta específico para la dirección pública.

4 La carrera profesional de los empleados públicos de Andalucía

Configurada como un derecho de los funcionarios públicos en el artículo 28.1.c, que recoge con tal naturaleza “la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación”,²⁶ recibe regulación, mucho más detallada que en otras normas autonómicas, en el título V de la Ley 5/2023, que la concibe “como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”, y que se caracteriza por su carácter individual, voluntario, progresivo y retribuido. Como el resto de las comunidades autónomas que han procedido a desarrollar la legislación básica estatal contenida en el EBEP, asimismo contempla cuatro modalidades:

- a) Carrera horizontal, que consiste en el reconocimiento del desarrollo profesional y del desempeño sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.
- b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo mediante su provisión.
- c) Promoción interna horizontal, que supone el acceso a otro cuerpo o especialidad dentro del mismo subgrupo o grupo de pertenencia.
- d) Promoción interna vertical, que supone el ascenso desde un subgrupo o grupo de clasificación hasta otro subgrupo o grupo superior.²⁷

²⁶ Para el caso del personal laboral, y de acuerdo con el sistema de fuentes para este personal, el artículo 51 se remite a “los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y en el resto de la legislación estatal de carácter básico, así como en los convenios colectivos que resulten de aplicación, en los que se tendrán en cuenta los criterios regulados en este título”.

²⁷ La normativa autonómica anterior al EBEP solo contemplaba, con carácter general, la promoción interna vertical y la carrera vertical. Un ejemplo de ello lo encontramos en los artículos 59 y ss., del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Nosotros centraremos nuestro análisis en la carrera profesional *stricto sensu* y en las dos modalidades que se contemplan: horizontal y vertical.

Respecto a la carrera horizontal, de nuevo remitida en cuanto a su concreta aplicación a un futuro desarrollo reglamentario,²⁸ el artículo 52 la define como:

El reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado y del desempeño, a través del ascenso en un sistema de tramos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, de acuerdo con la valoración positiva, objetiva y reglada que se establece en el apartado 2, conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El sistema de tramos se establece para cada grupo o subgrupo con un máximo de seis tramos, y los criterios de progresión son, según el artículo 52.2, entre otros, los siguientes:²⁹ la trayectoria y actuación profesional; la calidad de los trabajos realizados en materia de innovación, creación o gestión de nuevo conocimiento, competencias digitales y colaboración en equipos de trabajo multidisciplinares; los conocimientos adquiridos; las competencias adquiridas y que hayan sido acreditadas o reconocidas; el resultado de la evaluación del desempeño; la colaboración voluntaria en la ejecución de acuerdos o convenios formalizados por la Administración de la Junta de Andalucía con otras Administraciones públicas para la consecución de objetivos comunes; así como otros méritos y aptitudes que puedan establecerse por razón de la especificidad de la función desarrollada, la participación en proyectos institucionales y la experiencia obtenida, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente.

El reconocimiento del ascenso a cada tramo comportará, para el personal en servicio activo en la Administración de la Junta de Andalucía, la percepción mensual del complemento de carrera profesional, de acuerdo con las cuantías contempladas en la ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, en lo que se refiere a la carrera vertical, ya conocida en nuestro sistema de empleo público, con muy desiguales resultados y efectos perversos también diagnosticados,³⁰ la misma se define como el ascenso en la estructura de puestos de trabajo mediante la obtención, con carácter definitivo a través de la provisión

28 Desarrollo reglamentario para el que se contempla un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/2023 (disposición final primera).

29 Las reglas que se establecen para el sistema son las siguientes:

- El acceso a los diferentes tramos tendrá, en todo caso, carácter consecutivo y, una vez alcanzados, se considerarán consolidados.
- Para el inicio de la carrera horizontal y el ascenso a cada tramo se exigirán los años completos de permanencia, continuados o no, que reglamentariamente se establezcan, y haber superado la valoración correspondiente conforme a los méritos y aptitudes que se establecen en el artículo 52, apartado 2.
- En todo caso, se computarán los años de permanencia en el grupo o subgrupo, con independencia de que los servicios se hayan prestado en el mismo o diferente puesto de ese grupo o subgrupo. A estos efectos, se tendrá en cuenta como tiempo de permanencia el de servicio activo, así como también el que se permanezca en las situaciones administrativas que, de acuerdo con lo establecido en la normativa estatal de carácter básico y en esta ley, sea computable a efectos de carrera profesional.
- El personal que acceda a un grupo o subgrupo superior comenzará el progreso en el mismo iniciándose en el primer tramo de dicho grupo o subgrupo; no obstante, se continuará percibiendo el complemento de carrera profesional que pudiera tenerse reconocido en el grupo o subgrupo de origen, al que se irán sumando las cuantías correspondientes a los tramos que se reconozcan en el nuevo grupo o subgrupo, y sin que, en ningún caso, la cuantía final a percibir pueda superar el importe correspondiente al último tramo del grupo o subgrupo al que se pertenezca.

30 Recordemos que el informe de la Comisión que precedió al EBEP (Instituto Nacional de Administración Pública, 2005), haciéndose eco de las patologías denunciadas por la doctrina sobre el sistema, exponía:

La estructura de los puestos de trabajo es algo que interesa a la organización, que en cada momento es la que debe decidir qué puestos de trabajo han de existir, con qué características y cuándo han de cubrirse, todo ello en función de los intereses generales o de sus necesidades objetivas de prestación de los servicios. En cambio, la carrera depende también del interés subjetivo de los empleados en progresar profesional y económicamente y en encontrar reconocimiento a su esfuerzo. Por eso no es lógico que la estructura de puestos quede absolutamente supeditada a la carrera, ni que la carrera quede subordinada a aquélla.

En la situación actual, sin embargo, el funcionario se ve obligado a cambiar de puesto de trabajo para poder progresar profesional y económicamente. Y como no siempre existe o puede o quiere esperar a que exista una vacante en su área de especialidad y que le interese, muchas veces termina por desplazarse hacia otras áreas para las que tiene menor cualificación y competencia. Se genera así una movilidad artificial y excesiva, que es perjudicial desde el punto de vista del funcionamiento eficiente de la organización y de la optimización de los recursos humanos.

por los procedimientos ordinarios de concurso y libre designación, de puestos de trabajo que, según su clasificación, pueden conllevar una mayor responsabilidad, dedicación o dificultad técnica.

Y la norma añade solo dos elementos complementarios a la definición también presentes en el modelo actual: por un lado, que la carrera vertical se desplegará dentro de un mismo grupo o subgrupo de clasificación y, por el otro, que en la carrera vertical se requerirá el cumplimiento de todos aquellos requisitos exigidos para la cobertura del puesto de trabajo. En principio, y a la espera de lo que eventualmente pudiese prever el desarrollo reglamentario, sin ninguna conexión con el sistema de carrera horizontal.³¹

El problema, al menos desde mi punto de vista, consiste en la combinación simultánea de ambos sistemas de carrera y en los peligros que dicha opción encierra respecto del resultado final que se obtenga de esa alternativa, que, por otra parte, es el sistema común que se ha utilizado también en las últimas normas de empleo público dictadas (País Vasco, Valencia, La Rioja o Asturias). Me explico.

El grave peligro que, a buen seguro, puede producirse es que la carrera horizontal se convierta en unos nuevos trienios determinados esencialmente por la antigüedad y unos cuantos cursos. Y es que, a la vista de lo que ya se está poniendo de relieve allí donde este sistema se ha implementado, si no se opera con un rigor exquisito en la concreta delimitación de los criterios a los que hemos hecho referencia y en la adecuada gestión de los mismos, se corre un riesgo cierto de que el tránsito entre tramos sea algo cuasiautomático, con una relevancia del tiempo y de la formación decisiva, que termine por convertir la carrera profesional en un aumento lineal de las retribuciones sin ofrecer mayores resultados en términos de motivación y rendimiento. Algo, añadamos, no menor.

Algunas pistas nos conducen a temernos lo peor, y esperemos que el desarrollo reglamentario opere con la suficiente sensatez. La primera de ellas son las garantías para que el órgano colegiado que ha de evaluarlo opere con cierta autonomía e independencia, lo que se traduce en quiénes pueden formarlo, cómo se encaja el mismo en la organización, etc. La segunda –y no sé si se debe al subconsciente– es que, finalmente, y aunque se contemplan formalmente otros criterios al igual que sucede en otras normas autonómicas,³² el criterio decisivo a que se refieren los preceptos contenidos en la norma legal sea el tiempo, con algún componente de formación, elementos necesarios lógicamente, pero que despojarían al sistema de todo elemento motivador si son los decisivos para la adquisición de un nuevo tramo. La tercera es que, salvo aspectos retributivos, el progreso en la carrera profesional no tiene, al parecer, ningún efecto sobre otros subsistemas como el desempeño de puestos de trabajo, la promoción interna, etc. Y es que, si esto es así, la verdadera carrera será la vertical, como hasta ahora, y no habremos arreglado nada porque volveremos al punto de partida en el que estábamos.

Otro punto necesitado de reflexión son los efectos de no superar las evaluaciones que se establezcan para los tramos: ¿deben ser exclusivamente positivos?³³ Ya sé que la evaluación se considera voluntaria, pero ¿no

Por otra parte, al hacer descansar la promoción económica sobre el puesto de trabajo, se produce una espiral artificiosa de creación de puestos que no difieren sustancialmente en sus contenidos y a los que se otorga, sin embargo, un diferente complemento de destino o complemento específico, con el propósito de que los funcionarios, sin alterar los requerimientos y exigencias profesionales, obtengan una mejora económica y puedan ser retenidos por la organización en la que prestan servicio.

Esto supone, no solamente una desnaturalización del sistema retributivo y unas estructuras organizativas poco racionales, sino también un constante proceso de convocatorias de puestos de trabajo que sobrecarga a las unidades de gestión de recursos humanos.

31 De sumo interés es, a este respecto, la norma vasca, que, en su artículo 88.4, prevé que los grados de desarrollo profesional reconocidos al personal funcionario podrán habilitarlo, en su caso, para ascender en la estructura de puestos de trabajo de la Administración correspondiente, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley para la carrera profesional vertical.

32 La norma valenciana, en su artículo 133, se refiere a criterios como la valoración de su trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la evaluación del desempeño, así como de aquellos otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida (similar redacción puede encontrarse en el artículo 102 de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público de Asturias o 77 de la norma riojana). Muy interesante, desde el punto de vista de la gestión de recursos humanos, a mi juicio es la norma vasca que se separa del resto en este punto y liga el progreso en esta carrera horizontal a la acreditación de competencias profesionales, aunque solo se refiere a criterios objetivos para ello, sin especificar ninguno, por lo que habrá que estar al tanto del desarrollo reglamentario de la norma (art. 90.1, 2 y 3).

33 Más adecuada me parece la previsión de la norma de empleo pública vasca que, en su artículo 90.6, prescribe que las Administraciones públicas vascas podrán prever, en la regulación de sus respectivos modelos de carrera profesional, la posibilidad, con carácter excepcional, de pérdida del grado consolidado, así como las consecuencias derivadas de dicha circunstancia.

cabría anudar algún elemento motivador para activar a quien, al parecer, no se preocupa de nada ni muestra interés alguno en progresar? Soy consciente de la dificultad, también de la incomodidad que plantea, pero no puedo ocultar que una Administración moderna solo en muy contados casos puede permitirse personas carentes de la más mínima ambición.

5 Los sistemas de incentivos: especial referencia a la evaluación del desempeño y régimen disciplinario

Ciertamente, un sistema de incentivos y recompensas, en un sistema de relaciones laborales como es el empleo público, es un conjunto de elementos de distinto significado y alcance, que conjuga elementos formales e informales y, en fin, que atiende a herramientas de distinta naturaleza normativa y no normativa, organizativas, etc. Dicho ello, lo cierto es que hay dos de especial significación a estos efectos. De un lado, los instrumentos que se derivan del sistema retributivo y, más concretamente, de la evaluación del desempeño; de otro, los que vienen establecidos en el sistema sancionador disciplinario por el incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos o la realización de conductas irregulares por parte de estos.

No nos engañemos a estas alturas. A pesar de su existencia, al menos desde 1984, ni uno ni otro han funcionado de forma efectiva en nuestras Administraciones públicas. Tampoco, con carácter general, en las Administraciones públicas de Andalucía. Es, sin duda, un buen momento para que esta norma ponga las bases en orden a su funcionamiento efectivo, en el que, de nuevo, es preciso recordar que los elementos normativos son esenciales, pero no son el único factor que determinará el éxito o el fracaso del sistema de incentivos, sino que su mayor o menor virtualidad dependerá, a buen seguro, de la capacidad que se posea de gestión en el sistema. Bien es cierto que resulta algo irrenunciable disponer de un buen sistema de incentivos, sobre todo que funcione, si queremos mejorar nuestro empleo público (Longo, 2005).³⁴ Y es que hay una importante conexión entre motivación y rendimiento en las organizaciones públicas, lo que aconseja que las organizaciones públicas desarrollen estrategias para fomentar la motivación de los empleados que prestan sus servicios en las mismas, de forma tal que, junto al cumplimiento de los objetivos de la organización, se plasmen las aspiraciones personales de estos. La evaluación del desempeño es una herramienta muy poderosa a estos efectos.

Vayamos, de acuerdo con esa reflexión, y en primer término, a la evaluación del desempeño al que la Ley 5/2023 dedica el capítulo III del título V (arts. 59-62).

Dicha ley define la *evaluación del desempeño* como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional del personal funcionario y el rendimiento o el logro de resultados, y establece como finalidad del mismo:

[...] la mejora de la gestión pública y del rendimiento del personal, mediante la valoración del cumplimiento de objetivos, de la profesionalidad y de las competencias adquiridas, y que hayan sido acreditadas o reconocidas, en el ejercicio de las tareas asignadas, y se fundamenta en la cultura del aprendizaje permanente.

De nuevo, como en otras materias claves de la norma según ya se ha dado cuenta, la misma se remite en su concreta delimitación a una futura norma reglamentaria que, además, ha de ser negociada con los representantes sindicales, y así se recoge expresamente en la ley, y que es la que, al fin y a la postre, dará la verdadera medida del sistema establecido. Bien es cierto que, desde este punto de vista, es una norma más completa que otras normas autonómicas que, o bien solo dedican algún precepto aunque luego se haga referencia a esta técnica en otros preceptos, o contienen regulaciones más livianas que la que se realiza en Andalucía.³⁵

34 Según señala Longo (2005, p. 141):

Evaluar el rendimiento laboral es una parte irrenunciable de la gestión de las personas, que las organizaciones del sector público necesitan incorporar a sus pautas de funcionamiento. Dicho esto, hay que añadir que diseñar y aplicar buenos sistemas de ER no es una tarea fácil. Por el contrario, debe afrontar dificultades técnicas, resistencias de los implicados y obstáculos organizativos que la convierten en un empeño dificultoso. Escasean las buenas prácticas y abundan, en cambio, las experiencias insatisfactorias.

35 Ejemplos del primer modelo son la norma vasca y la valenciana, que se refieren en los artículos 54 y 137, respectivamente, a esta técnica, sin perjuicio de otras referencias a lo largo de su texto, el 137 concretamente, a esta técnica. Un ejemplo del segundo es la norma asturiana, concretamente en los artículos 99 y 100.

Dicho ello, nada parece haber en el texto de la Ley 5/2023 que pueda ser objeto de crítica o recomendación salvo en lo referido a sus efectos, que, en la versión inicial del Proyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía, eran más bien limitados y, finalmente –y hemos de felicitarnos por ello–, han sido más ambiciosos en la redacción final propuesta por la Ponencia. Y es que nada, en efecto, se puede reprochar a los principios por los que ha de regirse –de los que sí debo destacar, por su importancia frente a ulteriores reclamaciones, el de transparencia y el de la fiabilidad de los instrumentos a utilizar para dicha evaluación–³⁶ ni tampoco a los elementos a ser valorados en los que, junto a establecerse un *numero apertus*, se recogen expresamente los siguientes a fin de valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados:³⁷

- a) El grado de interés, la iniciativa, la aptitud y la actitud con los que se realice el trabajo, incluida la acreditación de competencias a través de la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional.
- b) La contribución al logro de los objetivos del órgano o de la unidad administrativa correspondiente y, en su caso, la consecución de los objetivos profesionales que se fijen.
- c) La participación en procesos de innovación y formativos, proyectos institucionales y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos, y en procesos de gestión y generación de nuevo conocimiento, para la mejora de la organización y gestión administrativas.

Y a estos se ha añadido, en el tramo final de su tramitación parlamentaria, de acuerdo con el informe de la Ponencia, el siguiente elemento:

- d) La conducta profesional se valorará conforme al código de conducta establecido en el capítulo VI del título III del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y se presumirá positiva, salvo valoración negativa expresa y motivada.

Bien es cierto que el funcionamiento de un sistema de evaluación va a depender de varios aspectos entre los que destaca una precisa definición de los objetivos y, como ya se ha advertido, poseer capacidades suficientes para la gestión del sistema que es preciso cuidar en su establecimiento. De esos elementos, y de su efectiva y eficaz plasmación,³⁸ dependerá el éxito, a la vista de la experiencia que ya atesoramos en la materia, más allá de los procedimientos concretos, que, lógicamente, deberán cuidarse si queremos garantizar adecuados resultados.

Por de pronto, no estaría de más repensar los efectos de esta evaluación, positivos y negativos, en el sistema de gestión de recursos humanos establecido. En cuanto a los positivos, solo se refería a ellos el primigenio proyecto de ley a los efectos retributivos y a la carrera profesional (art. 61.1), habiéndose añadido, en el informe de la Ponencia, la posibilidad, previa negociación colectiva –cómo no–, de que la superación de la evaluación pueda ser requisito necesario para que el tiempo de trabajo desarrollado durante el período evaluado sea valorado como mérito de experiencia en los procesos selectivos y de provisión. Pero lo cierto es que podría haberse establecido una fórmula abierta que dejara franca la posibilidad de que la regulación reglamentaria estableciese otros efectos añadidos a los ya expuestos. Y es que podría haber más y repercutir en la provisión de puestos de trabajo, en la preferencia en la formación, etc.

En cuanto a los negativos, el sistema establecido –y quizás en este punto es fácilmente comprensible la prudencia del legislador a fin de facilitar su implementación– se refiere expresa y directamente a la formación,

36 Como puede comprobarse en el artículo 59.4 de la Ley 5/2023, los principios son: a) transparencia; b) objetividad c) fiabilidad de los instrumentos; d) periodicidad; e) adaptación a las funciones desarrolladas; f) imparcialidad; g) no discriminación, y h) publicidad.

37 Es, sin duda, en este aspecto, la norma de rango legal más detallada de las dictadas hasta el momento, y debe destacarse el especial hincapié que realiza para conectar decisivamente la evaluación a la consecución de objetivos. También puede destacarse, en este sentido, la norma de La Rioja, que también hace una regulación más precisa de la evaluación del desempeño y recoge, en su artículo 84, dedicado a los criterios, la consecución de objetivos para valorar positivamente la conducta profesional del empleado público.

38 En efecto, el artículo 60.4 de la Ley 5/2023 establece que:

Reglamentariamente, se establecerán [...] los sistemas de evaluación del desempeño, la atribución de competencias para efectuar la evaluación con criterios objetivos y la periodicidad con la que se llevará a cabo, así como también se regularán los órganos técnicos de carácter colegiado a los que corresponda la revisión de las evaluaciones realizadas.

a la provisión de puestos de trabajo y a la remoción del puesto de trabajo para establecer una garantía en caso de que ello aconteciese. Sabiendo, como sabemos, que puede haber más (disciplinarios, carrera profesional, etc.), se ha optado, y seguramente producto de la negociación sindical, por limitar los efectos a los citados, que, por otra parte, son los que comúnmente aparecen en el resto de las normas autonómicas dictadas en forma reciente.³⁹

En cuanto al segundo sistema al que hay que referirse, el régimen disciplinario, se regula en el título XII (arts. 165-177). Ciertamente, hay mejoras técnicas respecto de lo que hasta el momento existía, que estaba reducido a la legislación estatal básica y al RD 33/1986, de 10 de enero por el que se regulaba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado que era de aplicación supletoria. Y, desde luego, dentro de las normas autonómicas hasta ahora dictadas, es, sin duda, la más detallada, aunque en mi opinión se podría haber sido más ambicioso en la regulación de este sistema, dada la tradicional ineficacia del mismo, lo que hubiera aconsejado regular más detalladamente algunos aspectos y, a la vez, prescindir de otros que son reiterativos de lo dispuesto en la legislación estatal básica, a saber: una mejor regulación de la autoría y de sus efectos a la hora de graduar la sanción que aparecía en algunos borradores previos y que ha desaparecido en la redacción final; la innecesaria repetición de los principios que rigen dicha potestad; la definición de qué conductas son faltas muy graves, graves y leves, que también ha sufrido recortes relevantes en el proceso negociador y en la que, por ejemplo, la falta de rendimiento o el incumplimiento de eventuales códigos de conducta no aparecen por ningún lado; el sistema sancionador, donde el demérito no implica pérdidas de tramos en la carrera profesional, etc.; la renuncia a establecer circunstancias agravantes y atenuantes propias con remisión a la legislación estatal de carácter básico; la regulación de las actuaciones previas y sus efectos en los procedimientos disciplinarios, que también se ha volatilizado en el texto de la Ley 5/2023 finalmente aprobado, etc.

En fin, y para terminar esta reflexión respecto de este subsistema, las cosas básicamente siguen como estaban a pesar de las mejoras técnicas introducidas, y mucho me temo que, en este concreto aspecto, a buen seguro obtendremos los mismos pobres resultados que hasta ahora. Si bien carencias como esas pueden detectarse en la mayoría de las normas autonómicas dictadas, lo cierto es que es preciso resaltar que, en lo referido a la descripción de los tipos disciplinarios, hay una más cuidada mejora de la regulación hasta ahora existente que en algunas normas se extiende, en lo que interesa aquí resaltar, a aspectos procedimentales tan necesitados de atención en el régimen disciplinario.⁴⁰

6 El órgano administrativo de resolución de recursos en materia de personal

A nadie se le oculta la alta conflictividad, tanto en las relaciones laborales como funcionariales, que padecen nuestras Administraciones públicas y que alcanza, en un correlato lógico, a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, dicho estado de cosas no es satisfactorio ni para los empleados públicos que aprecian que abusos manifiestos no tienen una solución pronta y satisfactoria, ni para los tribunales que se ven abocados a resolver imperativamente conflictos que podrían tener otras vías de solución, pero ni, inclusive, para las propias organizaciones públicas cuya actuación en este concreto aspecto no potencia la motivación de los empleados públicos, y que, en ocasiones, ofrecen una sensación de abuso injustificable en la toma de decisiones, articulada de forma unilateral en la mayoría de los supuestos, que no favorece la armonía en las relaciones laborales (Castillo Blanco, 2017, p. 41)

Y es que el segundo de los contenidos que el artículo 136 del EAA determina para el legislador autonómico en materia de empleo público consiste en establecer “un órgano administrativo de la función pública resolutorio

39 Puede verse la norma de La Rioja (art. 85). Más ambiciosa, en este aspecto, parece la norma vasca –luego habrá que ver el correspondiente desarrollo reglamentario–, que en su artículo 54.4 prevé que los efectos de la evaluación del desempeño sobre la carrera profesional, la promoción interna, la provisión de puestos de trabajo y las retribuciones complementarias del personal empleado serán objeto de desarrollo reglamentario por las distintas Administraciones públicas vascas, de acuerdo con los criterios de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi y previa negociación con la representación de personal, en los términos previstos en esta ley. O la norma asturiana, que detalla (art. 100) distintos efectos positivos y negativos como consecuencia de la evaluación.

40 Bien es cierto que, en algunos casos, como el valenciano, se dedica especial atención a aspectos que, como el procedimiento (arts. 178 y ss.), han quedado muy descuidados en otras normas autonómicas.

de los recursos que se interpongan sobre esta materia”. Interpretado en un sentido literal, tal precepto podría no significar nada, pues, en puridad, tal órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia ya existe: la consejería competente en materia de empleo público. Ahora bien, lo cierto es que en el texto del Anteproyecto que sirvió de origen a ese precepto se aludía a un “tribunal administrativo de la función pública”, y se sustituyó el término “tribunal” por el de “órgano”, más aséptico, para satisfacer una enmienda. Bien es verdad que podría haberse añadido alguna matización adicional, en el sentido de “órgano de composición técnica y dotado de autonomía funcional”.⁴¹

En cualquier caso, lo cierto es que la Ley 5/2023 incorpora en su disposición adicional tercera la previsión de existencia de un órgano administrativo de resolución de conflictos en materia de personal. Órgano administrativo que no tiene referente alguno en el resto de las normas de empleo público autonómicas y que constituye, por ello, una novedad de primer orden a la que habrá que prestar especial atención en su labor, ya que puede resultar un elemento tremendamente útil en las relaciones laborales de la Junta de Andalucía.

Dicho órgano, que tendrá carácter colegiado, no es, sin embargo, de inmediata aplicación a todas las Administraciones y entidades públicas incluidas en el ámbito de la norma. Y es que, en efecto, mediante convenio, en el que se ha de detallar cómo se contribuirá a los gastos en que dicho órgano incurra, se establece que podrá ejercer dichas funciones para resolver los recursos interpuestos contra los actos dictados en materia de personal por los órganos competentes del Parlamento de Andalucía, la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Audiovisual de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Económico y Social de Andalucía y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; siendo de aplicación dicha previsión a las universidades públicas de Andalucía y a las entidades locales de Andalucía.

Su función se define en el apartado 1 de dicha disposición, que establece que tendrá por misión resolver los conflictos surgidos entre la Administración de la Junta de Andalucía y el personal funcionario y laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía, en aquellas materias reguladas por esta ley, con el fin de garantizar los principios de actuación que presiden la misma. Ahora bien, en cuanto a sus funciones se contemplan dos posibilidades:

- a) Ejercer una función consultiva respecto de la Administración en las materias de esta ley.
- b) En la resolución de las reclamaciones interpuestas, que agotan la vía administrativa, podrá anular los actos impugnados, retrotraer actuaciones, imponer nuevos contenidos a la decisión que deberá adoptar la Administración, y exigir el debido cumplimiento de la actividad reclamada por parte de la Administración.

La naturaleza de este órgano administrativo es de carácter especializado y, en concreto, la disposición mandata que actúe con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. De esta forma, se adscribirá, sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración, a la consejería competente en materia de función pública, y se prevé que habrá de disponer de los medios personales, materiales y presupuestarios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

41 De hecho, su necesidad fue constatada por el Defensor del Pueblo Andaluz, que, en el [expediente 13/1859](#) (2013), relativo a actuación de oficio del Defensor del Pueblo Andaluz dirigida a Consejería de Hacienda y Administración Pública concluye:

Por ello, y como así fundamentamos en la admisión a trámite de la queja de oficio, a cuyo acto nos remitimos, nos dirigimos a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública considerando que llegado es el momento de que se considere la conveniencia de promover las iniciativas legislativas o reglamentarias precisas en orden a articular el órgano resolutorio de los recursos en materia de empleo público se planteen por los servidores públicos dependientes del sector público andaluz.

Y añade:

Debemos significar que la paulatina creación de órganos específicos para ejercitar la actividad revisora de la Administración de la Junta de Andalucía, como hemos visto en la materia de contratación pública y tributaria, precisa de un paso más, y esta vez en el ámbito de la gestión del personal público dependiente de la Administración general e instrumental de la Junta de Andalucía, tal y como mandata el art. 136 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y ello no solo por este imperativo legal sino también por así exigirlo el notable volumen de recursos contencioso-administrativos que se presenta en los correspondientes juzgados y salas del Poder Judicial en Andalucía, casuística a los que no es ajeno este Comisionado parlamentario, ante el que suele presentarse alrededor de un millar de quejas anuales en esta materia (procesos selectivos, bolsas de empleo, concursos de traslados, retribuciones, condiciones de trabajo, etc.).

Junto a declarar la independencia de los miembros de este órgano se prevé, a los efectos de su nombramiento, las siguientes reglas:

- Serán nombrados por acuerdo del Consejo de Gobierno entre personal funcionario de carrera incluido en el artículo 2, con licenciatura o grado en Derecho por un período de cinco años renovable por una sola vez.
- Deberán haber desempeñado su actividad por tiempo superior a diez años, la persona titular de la presidencia, y a cinco años, las personas titulares de las vocalías, preferentemente en el ámbito del derecho administrativo relacionado directamente con el empleo público.

Por último, cabe subrayar que existe una previsión de desarrollo reglamentario en orden a regular el procedimiento para realizar las reclamaciones ante dicho órgano, que estará presidido por los principios de agilidad, accesibilidad y transparencia, siendo este procedimiento de reclamación ante este órgano sustitutivo de los recursos de alzada y de reposición, respetando el carácter potestativo de este último. No es un tema menor esta última, y la experiencia de la que ya se dispone en otros ámbitos, como la contratación pública, en cuanto al recurso especial en materia de contratación ameritaría una atención especial a este concreto aspecto.

7 Conclusiones: ¿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 que se apliquen las normas, así como 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 (Castillo Blanco, 2021, p. 43). 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 institucional.⁴² La reforma del sistema de empleo público, como ya puse de manifiesto en otro lugar,⁴³ no puede ser solamente una operación meramente técnica, que la someta 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 sí poner de relieve simplemente, como ya se ha hecho notar, que la mera existencia de las mismas no cambiará por sí sola muchos de los defectos que se vienen señalando. 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) en los que se evalúan los ciclos de reformas en el sector público y se ponen de relieve, tanto que los cambios hechos en las reglas, estructuras y procesos no consiguen por sí solos cambiar los comportamientos y las culturas, como que las reformas solo serán efectivas si consiguen inducir el cambio en una diversidad de actores (Castillo Blanco, 2021, p. 11).⁴⁴

42 Quiere decir ello, según Prats (2000, p. 44), que:

los roles y el rendimiento de las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobredeterminados 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, el autor deduce 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.

43 Véase [¿La evaluación del desempeño: la leyenda del Dorado?](#) en el *Blog Acal*

44 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 (2006), si bien estas han conseguido que los gobiernos en general sean hoy más eficientes, transparentes,

La segunda reflexión tiene que ver con una idea que ya he puesto de relieve en alguna ocasión,⁴⁵ y 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 de la Ley 5/2023 analizada 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 estrepitoso dadas la institucionalidad y las pautas culturales existentes en la actualidad en la burocracia pública de Andalucía.

Por tanto, en realidad, la pregunta 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 y que sea un tractor de los cambios que necesita Andalucía y no una rémora. Y yo creo, sin perjuicio de sus sombras –que las tiene, y algunas se han señalado a lo largo de estas líneas–, que, en principio, es una buena palanca de cambio, con instrumentos y herramientas que nos permitirían avanzar en la buena dirección, pero cuyos resultados dependerán de lo que se haga a partir de ahora una vez aprobada.

Por eso, y como no hay dos sin tres, también hay una tercera reflexión que en su momento ya expuse,⁴⁶ 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 preguntarnos si merece la pena el esfuerzo emprendido con la aprobación de esta norma.⁴⁷ La relevancia e importancia de cláusulas apócrifas en la Ley 5/2023 nos hace temer lo peor cuando se avance en el desarrollo reglamentario si no se opera con un cuidado exquisito. Ese, dadas las continuas remisiones que dicha ley efectúa al desarrollo reglamentario, será el momento en que podremos saber la capacidad de reforma de la situación actual en la norma que ha sido aprobada.⁴⁸

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 estas se insertan, la concepción de 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.

45 Véase [¿La evaluación del desempeño: la leyenda del Dorado?](#) en el *Blog Acal*.

46 [Las reformas del empleo público](#) en el *Blog Acal*.

47 En ciencias políticas, la expresión *gatopardismo*, 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, contenida en su novela *El Gatopardo*, reeditada en 2019 en español, expresa la siguiente contradicción aparente: “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”.

48 Me refiero a Carl Schmitt, que acuñó uno de sus conceptos más célebres –formulado en su *Teoría de la Constitución* (1928)–, 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*).

8 Referencias

- Campos Acuña, Concepción. (2022). El personal directivo en las administraciones públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 37-57. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3893>
- Castillo Blanco, Federico A. (2008). [Competencias en materia de función pública \(Comentario al art. 76.1 y 2\)](#). En Santiago Muñoz Machado, y Manuel Rebollo Puig (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (pp. 733-761). Aranzadi.
- Castillo Blanco, Federico A. (2012). [L'Estatut bàsic de l'empleat públic: les competències autonòmiques](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, 45, 21-46.
- Castillo Blanco, Federico A. (2017). El empleo público en Andalucía. *Revista andaluza de Administración Pública*, 99, 269-312.
- Castillo Blanco, Federico A. (2021a). Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP? *Documentación Administrativa*, 7, 8-32. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10889>
- Castillo Blanco, Federico A. (2021b). Aproximación a una eventual reforma del sistema selectivo en el empleo público español. En Josefa Cantero Martínez (coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (pp. 275-310). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castillo Carmona, María José. (2021). *Sector público en un entorno VUCA: el desafío de la adaptación permanente*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. [Innova ICAP, nº 7].
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2005). [Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público](#).
- Jiménez Asensio, Rafael. (2018, 22 de febrero). [La profesionalización de la dirección pública en España: ¿un proyecto imposible?](#). *La mirada institucional*.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2018). [«Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro](#). *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 8-29.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2022). [La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco General y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña](#). *Cuadernos de Derecho Local*, 60, 151-197.
- Jiménez Asensio, Rafael, y Castillo Blanco, Federico A. (2009). [Informe sobre el empleo público local](#). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Longo, Francisco. (2005). [Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas](#). *Presupuesto y Gasto Público*, 41, 127-144.
- Ortega Álvarez, Luis Ignacio. (2009). La extensión de las normas básicas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público. En Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.), *El control de la legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado* (pp. 221-246). Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Prats i Catalá, Joan. (2000). [Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina](#). *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 1, 41-61.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2006). [La Modernización del Estado: el camino a seguir](#). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). [Skills for a High Performing Civil Service](#). OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). [From transactional to Strategic: Systems approaches to public service challenges](#).

Sánchez Morón, Miguel (dir.). (2008). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial Lex Nova.

Sánchez Morón, Miguel. (2012, 11 de septiembre). [La Administración tras la crisis: el empleo público](#). *El blog del SUMAS*.

Sánchez Morón, Miguel. (2022). Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 5-17. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3853>

Tomasi di Lampedusa, Giuseppe. (2019). *El Gatorpardo*. Editorial Anagrama.

Velasco Caballero, Francisco. (2019). Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23, 107-143.