

Febrero de 2025

# INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA

**Carmen Bravo Díaz**  
Magistrada especialista  
*Tribunal Superior de  
Justicia de Extremadura*

**Pedro Brufao Curiel**  
Profesor Titular de  
Derecho Administrativo  
*Universidad de  
Extremadura*

**Juan José Torres  
Ventosa**  
Abogado del Estado en  
excedencia

## ÍNDICE:

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>1. INFORME SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO DE EXTREMADURA</b> .....	2
Cuestiones previas:.....	2
El marco de actuación del legislador autonómico permitido por el EBEP.....	2
<b>2. EJES DE ATENCIÓN PREFERENTE PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA</b> .....	5
.- Eje 1: Clasificación y ordenación profesional. ....	5
.- Eje 2: Ofertas de empleo público y selección.....	6
.- Eje 3.- Promoción Profesional: Provisión de puestos de trabajo. ....	10
.- Eje 4.- Promoción Profesional: Carrera Profesional Horizontal y Evaluación del Desempeño.....	11
.- Eje 5.- Jubilación y transferencia de los conocimientos.....	14
<b>3. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA</b> .....	15
<b>4. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	17
<b>5. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LFPEX</b> .....	18
<b>CONCLUSIONES</b> .....	27

## **INTRODUCCIÓN.**

A petición de la Junta de Extremadura, el comité de expertos designado al efecto propone las siguientes medidas jurídicas prioritarias de actuación para la mejora del régimen jurídico del empleo público autonómico, siempre bajo el principio constitucional de mérito y capacidad, la garantía de la seguridad jurídica y con el objetivo de mejorar la eficacia de su gestión.

### **1. INFORME SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO DE EXTREMADURA.**

A través de estas notas se plantearán una serie de ejes principales acerca de la reforma del ordenamiento del empleo público en la Junta de Extremadura con las soluciones que podrán aplicarse, en el marco de las competencias administrativas que le corresponden.

#### **Cuestiones previas:**

De modo general, la Administración ha de apuntar a cubrir funciones más que plazas en puestos concretos, realidad que lastra la movilidad y la agilidad necesarias para una mejor prestación de los servicios públicos. Por otra parte, cabe plantearse la externalización de servicios para los que se exijan títulos académicos muy poco exigentes, pero cuya provisión es objeto de sistemas de selección masivos, lentos, poco adecuados y que adolecen de exigir temarios que poco se relacionan con las funciones a realizar.

En este mismo orden, quizás sería conveniente reservar a los funcionarios de carrera la labor ligada al ejercicio de la autoridad pública, fomentando el régimen laboral en el resto (ejemplos en la CNMV, el Banco de España, ADIF, la CNMC). También puede estudiarse la conveniencia de obtener los funcionarios de carrera del personal laboral, mediante las pruebas oportunas, limitando el recurso a los interinos y reduciendo así su proporción (“oposiciones con mochila” y restringidas), para lo cual sería conveniente reincorporar el antiguo “contrato administrativo de personal” de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, que fue sustituido por la figura del interino y en la reforma de 1984: el EBEP no recoge esta figura, pero no la prohíbe.

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

#### **El marco de actuación del legislador autonómico permitido por el EBEP.**

El diseño de la normativa de función pública se cimienta en una legislación básica (el EBEP), que delimita el ámbito de las leyes de función públicas que aprobarán las

Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (cfr.: artículos 149.1.18 CE y art. 6 del EBEP). Por lo que hace al empleo público basado en relaciones laborales, se rigen por la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado y por las normas convencionales aplicables (cfr.: artículos 149.1.7 CE y 7 EBEP).

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

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

- La ampliación hasta doce meses sobre tres años de los programas de carácter temporal cuya ejecución legitima el nombramiento de funcionarios interinos (cfr.: artículo 10.1.c) EBEP).
- El establecimiento de los criterios para determinar los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (cfr.: artículo 11.2 EBEP), y el verbo “pueden” no es casual, porque el modelo de empleo público que resulta de la Constitución parte de la preferencia del régimen funcional (SSTC 99/1987 y 236/2015, entre otras).
- Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que pueden contar con personal eventual (cfr.: artículo 12.2 EBEP).
- El régimen jurídico del personal directivo (cfr.: artículo 13 EBEP), en el bien entendido sentido de que la habilitación no a la Ley de función pública, sino al órgano de gobierno, lo que no impide que sea el legislador autonómico quien lo haga.
- La carrera profesional, tomando o no para ello alguna o algunas de las modalidades contempladas en el EBEP: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical, promoción interna horizontal (cfr.: artículos 16.3, 17 y 18 EBEP).
- El modelo de evaluación del desempeño (cfr.: artículo 20 EBEP), habilitación que no se hace a la ley de función pública respectiva, sino de un modo genérico a las “Administraciones Públicas”; ello no obstante, al poder afectar a la continuidad en el puesto de trabajo y, por ende, al derecho fundamental del artículo 23.2 CE en su modalidad de permanencia en el ejercicio de funciones públicas (cfr.: STC 81/2018), es necesario que, al menos en sus líneas generales, sea la ley autonómica la que lo regule.
- El modelo de retribuciones complementarias, con referencia o no a alguno o algunos de los factores previstos por el legislador básico (cfr.: artículo 24 EBEP).
- Marco de ejercicio de los derechos colectivos de los empleados públicos (cfr.: artículo 31.7 EBEP).

- Composición numérica de las mesas de negociación, en el bien entendido sentido de que la habilitación se hace a las “normas de desarrollo”, y no necesariamente a las leyes de función pública (cfr.: artículo 35.4 EBEP).
- Desarrollo del régimen de teletrabajo (cfr.: artículo 47 bis EBEP).
- Posibilidad de solicitar la prolongación del servicio activo de los funcionarios más allá de los sesenta y cinco y hasta los setenta años (cfr.: artículo 67.3 EBEP).
- Sistema de estructuración del empleo público (cfr.: artículos 72-75 EBEP).
- Procedimientos de provisión de puestos de trabajo diferentes al concurso y a la libre designación con convocatoria pública en los casos de movilidad por necesidades del servicio o funcionales a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos (cfr.: artículo 78.3 EBEP).
- Plazo mínimo de ocupación de puestos obtenidos por concurso antes de poder participar en otros (cfr.: artículo 79.2 EBEP).
- Establecimiento de los criterios para determinar los puestos que por su especial confianza y responsabilidad pueden cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública (cfr.: artículo 80.2 EBEP).
- Regulación de otras situaciones administrativas distintas a las contempladas en el EBEP por razón de las circunstancias concurrentes, que podrán ser, o no, las previstas en el propio EBEP (cfr.: artículo 85.2 EBEP).
- La determinación de supuestos adicionales de declaración de la situación de servicios especiales (cfr.: artículo 87.4 EBEP).
- Establecimiento de un período inferior al de cinco años de servicios efectivos para el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular y del período mínimo en ella (cfr.: artículo 89.2 EBEP).
- La regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos, dentro del marco del EBEP (cfr.: artículo 93.1 EBEP).
- Régimen aplicable a las faltas leves (cfr.: artículo 95.4 EBEP).
- Procedimiento disciplinario, dentro de los principios que establece el EBEP, y teniendo en cuenta que, tampoco en este ámbito, hay una reserva de ley, pudiéndose regular por normas de rango inferior (cfr.: artículo 98.3 EBEP).

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

A continuación, pasamos a exponer nuestras alternativas que ofrecemos acerca de distintos ejes de interés prioritario acerca del empleo público.

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

### **.- Eje 1: Clasificación y ordenación profesional.**

El mercado de trabajo, el mundo educativo y la exigencia de una mayor agilidad en el ejercicio de las competencias precisan de la implantación de un régimen flexible.

Tal y como se expone en el documento remitido por la Junta, existen 5 grandes grupos y 90 especialidades. Esta múltiple compartimentación anquilosa la satisfacción de las necesidades que pueda tener la Junta.

De acuerdo con el art. 75 del EBEP, se pueden crear “cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”.

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

En esta misma línea, puede observarse que, de esos cinco grupos mencionados, tal vez resultaría recomendable reducirlo, al menos, a cuatro. A estos efectos, podría fusionarse el Cuerpo de Auxiliar y Subalterno. En los mismos términos sería importante estudiar si esas 90 especialidades se requieren realmente para que la Junta de Extremadura cumpla realmente con sus funciones o si, por el contrario, podría ser menos. Ello permitiría, como más adelante se expondrá, que los procesos selectivos sean menores.

Convendría evitar la división estanca entre cuerpos según el título académico de ingreso en la función pública y fomentar la carrera profesional sin que el nivel exigido en el ingreso limite las oportunidades de ocupar la mayor jerarquía funcional a los mejor preparados o a los que completen cursos de formación y obtengan la mayor experiencia, reduciendo la libre designación y fomentando la movilidad con medidas como las áreas funcionales, en relación también con la provisión de los puestos de trabajo.

Es necesario hacer un estudio pormenorizado de las titulaciones que son necesarias para el desarrollo de los diferentes puestos de trabajo a efectos de que una misma titulación permita acceder a diferentes cuerpos, fomentando de esta manera la movilidad dentro de la propia Administración, así como la posibilidad de que, en el momento de acceder a la Junta de Extremadura, se dispongan de varias opciones gracias al título del que se disponga. A estos efectos, todos somos conscientes de que existen Cuerpos que requieren una mayor cualificación que otros, de manera que habrá que

discernir qué titulaciones permiten el adecuado desarrollo del correspondiente puesto de trabajo.

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

En todo caso, hay que potenciar, dando prioridad a las áreas funcionales (en la línea del borrador del decreto que las desarrolla), rompiendo las limitaciones de los cuerpos y escalas y la asignación correspondiente a un puesto de trabajo, en pos de la necesaria movilidad.

## **.- Eje 2: Ofertas de empleo público y selección.**

La convocatoria anual de plazas, de acuerdo con la OEP, lastra la eficacia de la selección de personal y la mera estrategia de preparación de los posibles candidatos.

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

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

Las líneas principales se basan en desarrollar sistemas de acceso ágiles, rápidos y eficaces en cuanto a la selección de los mejores candidatos atendiendo los principios constitucionales de mérito y capacidad, a los que ha de añadirse el de la agilidad y la preparación objetiva de los miembros de los diferentes tribunales o comisiones de selección, siendo la validez de sus miembros el único criterio, huyendo de cuotas de cualquier índole. La idea es fomentar y garantizar sistemas verdaderamente competitivos que elijan a los mejores candidatos.

En estas últimas líneas abunda la doctrina y los expertos, haciéndose hincapié en la reestructuración organizativa previa a la reforma de los sistemas de acceso, con el fin de facilitar la movilidad, frenada por la existencia de cuerpos y escalas.

Sería conveniente acudir a sistemas de habilitación previa que facilite las labores de reclutamiento de los efectivos, incorporando en los órganos de selección para puestos especializados y técnicos miembros con estos conocimientos específicos y que se apliquen en las pruebas de selección, sin perjuicio de los órganos permanentes de selección de personal.

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

En cuanto a los procedimientos de ingreso, la oposición ha de ser menos rígida y así ha de aumentar la incorporación de pruebas que reflejen la posesión de las competencias personales y técnicas para el puesto, que sume los conocimientos técnicos, la experiencia (incluso la realizada en el sector privado para reducir así los efectos perversos de acudir a personal temporal) y la formación, huyendo de un sistema excesivamente memorístico e ineficaz, desconectado de las funciones a realizar, cada vez más mutables e innovadoras. Quizás el modelo de selección de la UE pueda servir como referente.

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

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

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

Pese a que se pretenda huir de los procesos selectivos de carácter masivo, no puede obviarse que, en muchas ocasiones, se exigen conocimientos básicos o similares para el desarrollo de un puesto y de otro, lo que podría permitir que se realicen unas primeras pruebas genéricas de ese tipo test que permitan después desarrollar unas pruebas más especializadas según el puesto al que se opte. Se trataría de una modalidad

de promoción interna, pero dentro del propio proceso selectivo. De esta forma, los aspirantes más preparados y competitivos continuarán con el proceso selectivo a efectos de obtener el mejor puesto al que puedan optar con sus conocimientos y preparación. En cambio, los que por cualquier circunstancia estén conformes con un puesto inferior, podrán finalizar el proceso selectivo en la prueba correspondiente al puesto deseado.

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

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

Por otro lado, no podemos obviar un grave problema que existe en nuestro territorio y la escasa población y la salida de los jóvenes a otras Comunidades Autónomas. Por ello, también debe ser atractivo para las personas que residen fuera de Extremadura el querer trabajar para la Junta y podría valorarse positivamente como mérito el haber desempeñado en otra Administración funciones semejantes a las que se pidan en el puesto de trabajo correspondiente.

Igualmente, la posibilidad de celebrar acuerdos o convenios con otras Comunidades Autónomas a efectos de permitir que vengan funcionarios perfectamente preparados a Extremadura para desempeñar puestos de trabajos idénticos o muy similares, podría ser también una buena opción para contar con personal cualificado que enriquezca al resto de compañeros que ya estén trabajando para la Junta.

También, a efectos de asegurar una mayor preparación del personal de la Administración, sería recomendable que en la mayoría de los puestos de trabajo que tengan unas funciones de cierta complejidad, exista un período de prácticas que tendrá un doble objetivo: por un lado, seleccionar sólo a los mejores aspirantes que demuestren durante ese tiempo su capacidad para desarrollar realmente el puesto de

trabajo al que optan, y por otro, comenzar a aprender y saber realmente cómo se trabaja en dicha Administración, produciéndose ya, a través de los compañeros más veteranos, una transmisión del conocimiento.

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

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

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

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

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

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

Finalmente, dado que los procesos selectivos se continúan rigiendo por el Reglamento General de Ingreso de 1995. Por lo tanto, debería realizarse dicho desarrollo reglamentario a efectos de tener en cuenta la realidad existente, así como las necesidades de la Junta de Extremadura.

### **.- Eje 3.- Promoción Profesional: Provisión de puestos de trabajo.**

En virtud del principio de mérito y capacidad, la libre designación ha de ceder ante el concurso, el cual debe contar con baremos objetivos, primando las necesidades del servicio frente a otras consideraciones (movilidad del municipio, por ejemplo, que bien puede ser objeto de algún tipo de indemnización). Desde el punto de vista de la competencia del mercado de trabajo de los empleados públicos, sería conveniente realizar una labor de atracción desde otras Administraciones, mediante los oportunos incentivos económicos y de carrera profesional.

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

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

Las limitaciones en cuanto a la movilidad de los empleados públicos conllevan la práctica del abuso de las comisiones de servicio y el incumplimiento de su régimen jurídico basado en la temporalidad, con no pocos efectos en cuanto a la igualdad entre los empleados públicos. La flexibilidad de la movilidad de los funcionarios por parte de la Junta hará que se reduzca dicho abuso de las comisiones de servicio voluntarias (art. 122 y ss. de la LFPEX), fortaleciendo la atribución temporal de funciones, sin perjuicio de las contraprestaciones económicas oportunas, y la adscripción provisional. De cualquier

modo, dado el efecto netamente retributivo de muchos de los puestos de trabajo, se hace preciso reducir la importancia del “sueldo discrecional” en favor del “sueldo reglado”.

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

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

#### **.- Eje 4.- Promoción Profesional: Carrera Profesional Horizontal y Evaluación del Desempeño.**

La carrera profesional y la evaluación del desempeño han de derivarse del principio de mérito y capacidad, aplicado a la carrera profesional, relacionados con los puestos a desempeñar.

La evolución de la carrera profesional no debería ir acompañada de la creación artificiosa de puestos de trabajo en la estructura administrativa de cada organismo, sin que se modifiquen las tareas materiales del puesto de trabajo anterior, con el aumento de complementos retributivos correlativo, pero sin que se exija una mayor preparación o responsabilidad y sin cambiar realmente de puesto de trabajo, grado, nivel o categoría, sin asumir nuevas responsabilidades, que bien podrían considerarse con un reconocimiento de antigüedad, distintos de los trienios, evaluable. Esta espiral no hace sino lastrar la gestión de las convocatorias de puestos de trabajo, pues realmente se asciende sin ascender, se progresa sin movilidad (como lo refleja incluso el que se computen los años en excedencia) y la evaluación del desempeño se suele limitar a no tener una evaluación negativa. La clave está en la evaluación del desempeño y la exigencia de su superación.

Los arts. 16 y 17 del EBEP establece que es una posibilidad, no una obligación incluir esta carrera horizontal. Dado que el art. 17 del Decreto de 127/2021 establece tres sistemas de valoración indistintos, una propuesta factible podría ser que se

superara una puntuación mínima en los tres apartados: a) Formación. b) Transferencia, innovación y difusión de conocimientos. c) Puestos de trabajo de especial desempeño. Hay elementos que deberían reforzarse como la exigencia, no mera valoración, de idiomas. Ante la llegada de nuevas incorporaciones, debería valorarse la transferencia de conocimiento a los que ingresen en la función pública.

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

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

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

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

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

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

Estas ideas han de contar previamente con la reforma de las estructuras organizativas de la Junta de Extremadura, con vistas a una mejor movilidad interna, interdepartamental, e interadministrativa y garantía de la prestación del servicio gracias a una mejor reasignación de efectivos que huya de la vinculación a puestos de trabajo específicos, según una adecuada especialización, tal y como refleja el estudio realizado por la consultora. La movilidad, asimismo, fomenta la experiencia del empleado público, cuyos conocimientos tienden a mermarse si ocupa durante décadas el mismo puesto.

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

Por otra parte, las expectativas de ascenso han de ir de la mano de la limitación de los cargos eventuales y de los de designación política, profesionalizando los cargos directivos y limitando la libre designación de jefes de servicio y negociado. La profesionalización de la dirección de la Administración ha de ser capaz también de competir con el sector privado, laboralizando (alta dirección) su figura para evitar que se ocupen por cargos basados en la mera confianza política y la libre designación. Igualmente, la evaluación del desempeño debería recaer en el superior jerárquico, quien de veras conoce la labor desarrollada por sus subordinados.

A estos efectos, no podemos olvidar que la permanencia en un puesto de trabajo no implica que se esté cumpliendo correctamente con las obligaciones que conlleva el mismo. Así pues, comprobar las actuaciones que se han iniciado cada año y las que han sido resueltas al finalizar el mismo, así como el tiempo de resolución y comparar dichos datos con los existentes de años anteriores, puede dar una idea de si se está desarrollando adecuadamente la labor que corresponde a cada funcionario.

Igualmente, la Administración tiene la obligación de sancionar a los empleados que no estén alcanzando el rendimiento esperado, con el objetivo de evitar un perjuicio para el ciudadano debido a dichos comportamientos. Pese a que nos encontremos dentro del ámbito público, el funcionamiento debe ser semejante al de una empresa privada en cuanto a la producción y resolución de problemas, por lo que las conductas contrarias a dichos principios no se deben permitir.

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

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

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

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

Dado que se aproxima un elevado porcentaje de jubilaciones, es posible fomentar la permanencia o prolongación en el servicio activo hasta la jubilación forzosa mediante medidas presupuestarias y laborales (art. 67 del EBEP y arts. 81 y 85 de la LFPEX), restringiendo las posibilidades de la jubilación voluntaria o al menos desincentivando ésta (art. 85.4 de la LFPEX).

Es más, la jubilación voluntaria es una mera posibilidad y no un derecho subjetivo del empleado público.

Otra medida es la jubilación parcial, eliminada en 2012 y de cuya recuperación ya se habla, que puede ligarse además a la transferencia de conocimiento a los nuevos empleados públicos.

Acerca de la transmisión de los conocimientos, yendo más allá de la obligación de indicar la evolución de los expedientes y tareas pendientes a los sustitutos: se cita la figura del “relevista” como un puesto de trabajo (o incluso un complemento retributivo) para ejercer esta labor de tutela o mentoría.

Por tanto, se hace preciso establecer calendarios obligatorios en el que se abandonen el servicio en la Administración (no sólo por jubilación) tutelen a los empleados de nuevo ingreso, cuyo período de prácticas ha de contar con este período de tutela, con el proyecto RELEVEX o el andaluz TRANSFER o el propio de la Región de Murcia como marco, aplicables también a los traslados.

En esta línea, sería interesante que la Escuela de Administración Pública de Extremadura realizara cursos orientados a los estudiantes de último curso de las diferentes titulaciones que permitan acceder a la Junta de Extremadura para poder conocer el funcionamiento de la Administración y, así, atraer a los jóvenes para que puedan opositar. Igualmente, la realización de prácticas en dicha Escuela pueda permitir, por un lado, para que los jóvenes se vean atraídos por el trabajo en la Administración y también podría aprovecharse para que el personal próximo a jubilarse les transmita sus conocimientos. Obviamente, este segundo supuesto debería circunscribirse a los casos en los que hablamos ya de personal que integra la Junta de Extremadura pero que acaba de comenzar en la misma y debe realizar un período de prácticas que les permita conocer el funcionamiento del correspondiente puesto de trabajo. En este informe desarrollamos el papel que podría desempeñar la citada Escuela.

Por otro lado, en relación a la prolongación de la edad de jubilación establecida en el art. 85 de la LFPEX, podría establecerse como un elemento para valorar positivamente la concesión de la misma, el compromiso por parte del solicitando de transmitir sus conocimientos. Para ello, deberá elaborar un fichero en el que se recoja los asuntos de los que haya tenido conocimiento y que resulten más destacables, así como una especie de manual en el que recoja los aspectos más relevantes que, según su larga experiencia en el desarrollo de dicho puesto, debe conocer toda persona que vaya a optar al mismo.

### **3. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA**

**1.-** La idea de un órgano administrativo independiente que, situado al margen de la organización jerárquica, resuelva recursos en materia de personal no es nueva, y cuenta con los precedentes inmediatos la disposición adicional tercera de la Ley 5/2023, de la de función pública de Andalucía y el anteproyecto de ley de función pública de Aragón de 2016. A la postre, se trata de la misma idea que subyace en otros órganos como los Tribunales económico-administrativos y los Tribunales de Contratación Pública, y en el más veterano de todos, el Tribunal Administrativo de Navarra, que este año cumple su centenario: en todos ellos, el principio rector es desvincular la gestión y la resolución de reclamaciones.

**2.-** Desde el punto de vista normativo, la cobertura para la creación del Tribunal se encuentra en el artículo 9.1.1 de su Estatuto de Autonomía (LO 1/2011, de 28 de enero) y en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que permite

sustituir los recursos de alzada y de reposición en ámbitos sectoriales determinados, respetando siempre el carácter potestativo del segundo.

Con tal fundamento, es claro que su competencia quedaría circunscrita, como los expresados recursos administrativos, a los actos administrativos definitivos y a los de trámite cualificados (cfr.: artículo 112.1 LPAC), dictados en materia de empleo público (procedimientos de provisión de puestos de trabajo, sanciones disciplinarias, procedimientos de acceso al empleo público, permisos y licencias, situaciones administrativas, etc.), aunque probablemente sería necesario -y prudente- excluir de su ámbito determinados actos, bien por razón de su autor (vgr.: los adoptados por el Consejo de Gobierno), bien por razón de su naturaleza (vgr.: nombramiento y cese de personal eventual por los Consejeros, relaciones de puesto de trabajo, etc.), al menos en un primer momento. En algunos de estos supuestos excluidos del recurso especial, podría introducirse, a modo de compensación, la intervención preceptiva de la Comisión Jurídica de Extremadura, como forma de reforzar las garantías del procedimiento (vgr.: sanción de separación del servicio, competencia del Consejo de Gobierno ex artículo 6.2.n) LFPEX).

Obviamente, esta competencia se extendería a la Administración General de la Comunidad Autónoma y de las entidades vinculadas o dependientes de la misma, pero no así respecto a las entidades locales, ni siquiera mediante convenio, visto que el artículo 112.2 LPAC impide que los recursos especiales supongan *“el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”*.

**3.-** Aunque no se ha efectuado un cálculo sobre el coste económico que supondría la creación del tribunal, no parece que este sea elevado, y podría cubrirse sin dificultad con los recursos que en las distintas unidades administrativas se dedican a atender recursos y reclamaciones.

En efecto, en una primera etapa, se estima suficiente con una dotación mínima de un presidente, dos o cuatro vocales y un secretario. Este último podría ser nombrado entre letrados de la Abogacía General, como en la Junta Económico-Administrativa o en la Comisión Jurídica de Extremadura; para los primeros, hay multitud de fórmulas concebibles para su elección, que dependerán de la posición institucional que quiera otorgársele: desde las previstas para los vocales de la Junta Económico Administrativa (Orden del Consejero competente ex artículo 34 bis de la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura), a las establecidas para los integrantes de la Comisión Jurídica de Extremadura (Decreto del Consejo de Gobierno ex DA 1ª.7.a) de la Ley 2/2021). Lo esencial, en todo caso, es asegurar la independencia e inamovilidad de sus integrantes.

El personal administrativo necesario para el funcionamiento del tribunal no debería ser muy elevado (el TACRC, con un número de expedientes superior a 2000 al año, cuenta con veintitrés puestos de trabajo, que comprenden una coordinación de área, consejero técnico, cinco jefaturas de servicio, cinco jefaturas de sección, dos

subjefaturas de sección, una jefatura de unidad de revisión documental, cinco jefaturas de negociado, una secretaría de puesto de trabajo y dos auxiliares de oficina).

4.- La regulación del Tribunal podría consistir en un marco elemental contenido en una norma con rango de ley (tan solo tres artículos en el anteproyecto aragonés de 2016), defiriendo al reglamento el resto de cuestiones.

5.- Las ventajas que cabe esperar de la intervención del tribunal son múltiples: para el propio empleado público (que contaría con un marco eficaz de impugnación de las decisiones que le afectan), para los propios órganos gestores (que se liberarían de un trabajo poco estimulante y nada gratificante), para la Administración en su conjunto (al facilitar la aplicación homogénea de la normativa en materia de empleo público) y para la sociedad (descongestión de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa).

#### **4. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El EBEP prevé que la organización de los procesos selectivos pueda encomendarse a Institutos o Escuelas de Administración Pública (cfr.: artículo 61.4 EBEP), posibilidad de la que se hace uso en la Administración del Estado con el Instituto Nacional de la Administración Pública. Debe explorarse la posibilidad de modificar el artículo 72.2 LFPEX para prever encomendar a la Escuela de Administración Pública la organización de procesos selectivos para descargar de esta tarea a la Consejería competente en materia de empleo público y permitirle encargarse preferentemente de la política, gestión y planificación de personal.

Junto a ello, habría de valorarse la posibilidad de dotar a la Escuela de la naturaleza de Organismo Autónomo, con personalidad jurídica propia, al modo que ocurre en el ámbito estatal con el INAP o el Instituto de Estudios Fiscales (en el que se integra la Escuela de Hacienda Pública).

Presupuestariamente, no debería suponer ningún coste significativo (el organismo soportaría los mismos que ahora soporta la Administración por el funcionamiento del servicio), pero contribuiría a darle más visibilidad dentro y fuera de la organización (uno de los puestos más reputados en el ámbito del Ministerio de Hacienda es, justamente, la de la Dirección de la Escuela de Hacienda Pública). Lo dicho facilitaría las relaciones con otras entidades públicas y privadas de dentro y fuera de la Comunidad Autónoma (vgr.: a través de la firma de convenios de colaboración, autorizados por el Consejo de Gobierno) y le permitiría contar con un margen de actuación para desarrollar una política de formación a más largo plazo, desvinculada de la gestión diaria, aunque bajo la superior tutela de la Consejería (como sucede en el Instituto de Estudios Fiscales, cuyo Director es nombrado y separado por Real Decreto, existiendo un Consejo Rector presidido por el Ministro).

## 5. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LFPEX

A través de las siguientes páginas ofreceremos una revisión general con las propuestas de mejora de las que merece ser objeto la LFPEX.

### **.- TÍTULO I: Órganos competentes en materia de función pública.**

No consideramos que haya nada que proponer en cuanto al objeto de aplicación y a las competencias en la materia de los distintos órganos de la Junta.

### **.- TÍTULO II: Ordenación y estructura de los recursos humanos.**

a) Funciones reservadas al personal funcionario de carrera (art. 14): es un clásico decir que las funciones de autoridad quedan reservadas al funcionario de carrera, pero también es cierto que hay múltiples órganos con personal laboral que realizan estas funciones (Banco de España, CNMC, CNMV, ADIF, etc. gracias a la *laborización* de la función pública). Quizá sería ampliar estas funciones a otros organismos del sector público de la Junta donde ocurra esta situación (en relación con el art. 18 sobre el personal laboral), dada la realidad de la Administración paralela.

b) En cuanto al personal interino (art. 17): se trata más bien de su aplicación, pues las grandes bolsas de interino se forman precisamente por su incumplimiento. Debido a la jurisprudencia europea y nacional que iguala los efectos de los nombramientos y vida profesional de los interinos respecto de los funcionarios de carrera y éstos entre los laborales (por ejemplo, con los trienios), el cese de interinos ha de contar con la oportuna indemnización, cuyo ahorro es un motivo más que favorece el abuso de la temporalidad.

c) Personal eventual (art. 19): El apartado 6 dice *“6. Al personal eventual le es aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera únicamente en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición”*. Su vaguedad es tal que apenas dice nada.

El abuso del personal eventual deslegitima el papel del funcionario de carrera, desde su introducción gracias a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. La labor de asesoramiento al más alto nivel la han de realizar funcionarios de carrera del más alto nivel. El “estado mayor” de una Administración ha de integrarse por personas muy cualificadas de la propia Administración, siguiendo el modelo militar, y no abusando de la incorporación a la que no se le exija cualificación alguna.

d) Personal directivo de alta dirección (art. 20): Esta figura entiendo que debiera tener una aplicación restrictiva en el seno de la Administración, no así en el entramado corporativo, pero ha de seguir siempre los criterios de mérito y capacidad, bajo pública concurrencia evaluable mediante baremos públicos. Por tanto, su nombramiento ha de dejar de ser discrecional (art. 22).

### **.- TÍTULO III: Ordenación y estructura de los recursos humanos.**

En cuanto a la estructura y ordenación del empleo público (arts. 30 y ss.), se ha de reforzar la labor del concepto del puesto de trabajo y las funciones asignadas, a los que se ha de subordinar el empleado público y no al revés (abuso de comisiones de servicio o de la carrera horizontal, por citar unos ejemplos) y potenciar las áreas funcionales para facilitar la movilidad en la Administración (art. 32).

#### **.- TÍTULO IV: Derechos y deberes.**

En el caso del art. 53 se debería prever permisos en materia de violencia de género, en el sentido de que la víctima pueda comparecer judicialmente en los casos necesarios sin tener que gastar días de asuntos propios, como también a efectos de recabar tanto la ayuda psicológica como de cualquier otra índole que requiera a estos efectos. No puede obviarse la precaria situación en la que suelen encontrarse este tipo de víctimas que, además, en muchos casos van a tener que encargarse solas de sus hijos, por lo que sería necesario que se plasmara una referencia al respecto en el texto legal. No obstante, dicha posibilidad podría llegar a interpretarse como incluida en *“el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral”* (art. 53.h), pero sí hay una mención específica en la reducción de la jornada en el art. 52.e), por lo que también sería recomendarle hacerlo en este caso.

Respecto del art. 67 se refiere a los Códigos de Conducta. Salvo error por mi parte, lo pocos que he encontrado en el ámbito de Extremadura son bastante antiguos, por lo que podría ser recomendable tanto su renovación como el dictado de diversos Códigos según la materia.

El art. 70 regula la Escuela de Administración Pública de Extremadura. En el informe hago referencia a la posibilidad de que la Escuela también realice cursos para los estudiantes de último curso de las titulaciones que sean aptas para poder acceder a la Junta de Extremadura, por lo que podría reflejarse en el art.. En el mismo sentido, también la opción de que los funcionarios de nuevo acceso desarrollen curso en la Escuela durante el período de prácticas. Así pues, por las mañanas acudirían al puesto correspondientes y por las tardes se podrían realizar curso que complementen dicha formación. Por último, hay que contemplar que los funcionarios que tengan mejores resultados en el desarrollo de su puesto de trabajo tendrán derecho al acceso prioritario a los cursos que imparta la Escuela y guarden relación con su puesto de trabajo.

#### **.- TÍTULO V: Derecho a la negociación colectiva, representación, participación institucional. Derecho de reunión.**

No consideramos ninguna reforma al respecto.

#### **.- TÍTULO VI: Adquisición y pérdida de la condición de empleado público.**

En el art. 85.4 se contempla prolongación de la edad de jubilación, a la que también hago referencia en el informe. Sería simplemente añadir la coetilla de: *“Se valorará positivamente para la concesión de la prolongación solicita el compromiso por*

parte del personal funcionario de transmitir sus conocimientos a la persona que vaya a ocupar su puesto de trabajo”.

El art. 91.2 se refiere al desarrollo reglamentario para el acceso a la función pública de las personas con discapacidad. A estos efectos, se trata del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público de la Comunidad Autónoma de Extremadura y medidas favorecedoras de la integración de los empleados públicos con discapacidad. Atendiendo al número de años transcurrido desde su publicación, serían recomendable una revisión y actualización del mismo.

El art. 95 regula los sistemas selectivos y podría hacerse mención a la idea de que las pruebas selectivas serán de mayor complejidad para los puestos de trabajo superiores.

El art. 99.1 dispone: *“Las convocatorias de los procesos selectivos de personal funcionario y de personal laboral, así como sus bases, deben publicarse en el diario o boletín oficial correspondiente y, en su caso, en la sede electrónica de la respectiva Administración Pública de Extremadura”.*

Debería modificarse en el sentido de: *“Las convocatorias de los procesos selectivos de personal funcionario y de personal laboral, así como sus bases, deben publicarse en el diario o boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica de la respectiva Administración Pública de Extremadura”.*

El apartado 3 señala: *“Las Administraciones públicas de Extremadura pueden aprobar bases generales en las que se determine el sistema selectivo, las pruebas a realizar y, en su caso, los méritos a valorar, los criterios de calificación y valoración, y los programas aplicables en las sucesivas convocatorias. Estas bases deben publicarse en el diario o boletín oficial correspondiente”.*

Nueva redacción: *“Las Administraciones públicas de Extremadura pueden aprobar bases generales en las que se determine el sistema selectivo, las pruebas a realizar y, en su caso, los méritos a valorar, los criterios de calificación y valoración, y los programas aplicables en las sucesivas convocatorias. Estas bases deben publicarse en el diario o boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica de la respectiva Administración Pública de Extremadura”.*

Ello es así debido a la realización actualmente de todos los procesos selectivos de forma electrónica.

#### **.- TÍTULOS VII, VIII, IX Y X DE LA LFPEX**

Aunque no se aprecia la necesidad inexcusable de reformar ninguno de los preceptos comprendidos en estos títulos, cabe hacer las siguientes sugerencias de índole eminentemente técnica:

## **.- TÍTULO VIII: Provisión de puestos de trabajo y movilidad**

### **Sugerencias de modificación legislativa.-**

#### **Art. 121.6, inciso inicial:**

##### Texto actual:

*“Los titulares de los puestos de trabajo que deban cubrirse por el procedimiento de libre designación podrán ser cesados discrecionalmente.”*

##### Texto propuesto:

*“Los titulares de los puestos de trabajo que deban cubrirse por el procedimiento de libre designación podrán ser cesados discrecionalmente, mediante resolución motivada en la que se señalen las causas que determinan la pérdida de confianza en la idoneidad para su desempeño.”*

Se trata de incorporar la jurisprudencia más reciente sobre cese de puestos discrecionales, contenida, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2023 (Roj STS 1019/2023) y de 1 de julio de 2024 (Roj STS 2654/2024), a fin de propiciar su aplicación en la práctica diaria de las Administraciones Públicas de Extremadura, sin aguardar a que lo sea por la vía de pronunciamientos judiciales, que pueden demorarse en el tiempo.

## **.- TÍTULO IX: Situaciones administrativas**

#### **Art. 135.1, letras b) y f)**

##### Texto actual:

*“1. Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en la legislación básica o en alguna de las siguientes:*

*[...]*

*b) Cuando adquieran la condición de miembros del Consejo Consultivo de Extremadura.*

*[...]*

*f) Cuando pasen a prestar servicios en puestos directivos en cualquiera de las Administraciones Públicas dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.”*

##### Texto propuesto:

*“1. Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en la legislación básica o en alguna de las siguientes:*

[...]

b) Cuando adquieran la condición de miembros de la Comisión Jurídica de Extremadura.

[...]

f) Cuando pasen a prestar servicios en puestos directivos en cualquiera de las Administraciones Públicas ~~dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.~~”

En cuanto a la letra b), Suprimido el Consejo Consultivo por Ley 19/2015 y reemplazado (con todos los matices que se quieran) por la Comisión Jurídica de Extremadura, se trata de adecuar la remisión normativa, en línea con lo prevenido en la DA 1ª, apartado 7.b), de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a la letra f), la propuesta se formula porque, aparentemente, no tiene ninguna explicación circunscribir el pase a servicios especiales a aquellos casos en los que el puesto directivo se ejerce en Extremadura y no fuera de la CA (¿Directivo de la CNMV no pasa a servicios especiales y sí lo hace el subdelegado del Gobierno en Badajoz?)

#### **.- TÍTULO IX: Situaciones administrativas.**

##### **Art. 136.5:**

###### Texto actual:

*“La sanción de separación del servicio sólo podrá ser acordada por el órgano de gobierno de la Administración de origen”*

###### Texto propuesto 1:

Supresión

###### Texto propuesto 2:

*“La sanción de separación del servicio sólo podrá ser acordada por la Administración de origen”*

La exigencia de que sea la Administración de origen no resulta de la legislación básica, que más bien prevé lo contrario (art. 25.5 de la Ley 12/1983). Podría salvarse si se entendiera a modo de autolimitación de la normativa autonómica respecto del personal de otras AAPP que le fueran transferidos; en ese caso, sería aconsejable suprimir la referencia al órgano de gobierno, y remitirse genéricamente a la Administración de origen, porque no es posible regular aspectos competenciales internos de otras AAPP.

##### **Art. 136.6:**

###### Texto actual:

*“Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas obtendrán el reconocimiento profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de conferencia sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el art. 84 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”*

Texto propuesto:

*“Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas obtendrán el reconocimiento profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de conferencia sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público.”*

Se trata de sustituir la referencia a un texto normativo concreto (en la actualidad, de hecho, reemplazado por el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) por una más genérica, que evite remisiones a textos y a preceptos ya derogados. Como alternativa, podría utilizarse la expresión *“previstos en la legislación básica”*.

En el mismo sentido, pueden modificarse las referencias a la Ley 7/2007 contenidas en los arts. 3.3, 3.4, 18.3, 43.2, 52.1, 62.1, 67.2, 75.2, 75.4, 76.4, 77.2, 77.3, 78.1, 79.1.ñ), 79.2.a), 85.4, 89.1.d) y 94.1, así como en la DA 3ª.

Otras referencias a preceptos de textos normativos concretos que podrían ser sustituidos por referencias más genéricas se encuentran en los arts. 3.5, 11.5, 20.1, 20.4, 76.3, 77.2 y en la DA 12ª (no así la DA 13ª, que puede mantenerse por su carácter específico y singular).

**.- TÍTULO X: Régimen disciplinario.**

**Art. 149.3**

Texto actual:

*“Igualmente, incurrirá en responsabilidad disciplinaria el personal empleado público que, en el ejercicio de sus funciones, encubriere las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.”*

Texto propuesto:

*“Igualmente, incurrirá en la misma responsabilidad disciplinaria que su autor el personal empleado público que, en el ejercicio de sus funciones,*

*encubriere las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos”*

Se trata de precisar la idea -implícita en el texto actual- de que el encubridor responde igual que el autor en el caso de las faltas graves o muy graves. Si se rechaza esta idea, será necesario precisar en qué falta incurre el encubridor, porque la redacción actual no lo hace.

**Art. 150.1, letras c) y d),**

Texto actual:

*“1. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:*

*[...]*

*c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación. Se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la falta disciplinaria y su clasificación, así como entre éste y la sanción aplicada.*

*d) Principio de culpabilidad: Sólo se podrá sancionar por hechos constitutivos de falta disciplinaria a quien resulte responsable de los mismos de conformidad con lo dispuesto en esta u otra Ley que, por razón de la materia, resulte de aplicación, o por los convenios colectivos, en el caso del personal laboral, aunque lo sea por simple inobservancia.”*

Texto propuesto:

*“1. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:*

*[...]*

*c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación. Se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la falta disciplinaria y su clasificación, así como entre éste y la sanción aplicada. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.*

*d) Principio de culpabilidad: Sólo se podrá sancionar por hechos constitutivos de falta disciplinaria a quien resulte responsable de los mismos a título de dolo o culpa de conformidad con lo dispuesto en esta u otra Ley que, por razón de la materia, resulte de aplicación, o por los convenios colectivos, en el caso del personal laboral, ~~aunque lo sea por simple inobservancia.”~~*

En cuanto a la letra c), y aunque es aplicable dado su carácter básico (art. 25.4 y DF 14ª LRJSP), se sugiere la oportunidad de incorporar el art. 29.4 LRJSP para mayor claridad de la normativa del empleo público.

En cuanto a la letra d), se sugiere la conveniencia de sustituir, en línea con el art. 28.1 LRJSP, la alusión a la “simple inobservancia” por la de “a título de dolo o culpa”, tal y como, por lo demás, había interpretado desde hace años la jurisprudencia (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo 11 de diciembre de 1995 -Roj STS 6268/1995-, 28 de febrero de 2007 -Roj STS 2853/2007-, 20 de noviembre de 2008 -Roj STS 6553/2008-, entre otras).

#### **Art. 150.2, párrafo tercero:**

##### Texto actual:

*“Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración pública respecto de los procedimientos disciplinarios que se sustancien.”*

##### Texto propuesto:

*“Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vinculan a la Administración pública respecto de los procedimientos disciplinarios que se sustancien”*

El art. 150.2 en su redacción actual, aparentemente, extiende la vinculación a los hechos declarados probados no solo por la jurisdicción penal, sino también a los de las resoluciones de otros órdenes jurisdiccionales. Esta postura, aunque puede parecer lógica consecuencia del principio de que *“unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado”* que acuñara la STC 77/1983, es problemática no solo porque no se ajusta a la legislación básica (cfr.: art. 77.4 LPAC), sino porque, al otorgar ese valor a resoluciones dictadas en procesos marcados por el principio dispositivo, puede restringir injustificadamente la actuación de la Administración (¿estará vinculada esta por un proceso civil en el que no ha sido parte?), propiciando situaciones de fraude (vgr.: simulaciones de pleito). Ha de señalarse que el precepto mantiene la redacción que tenía en la propuesta de ley (elaborada por un grupo parlamentario) y pudo pasar desapercibido en el trámite parlamentario.

#### **Art. 156.2**

##### Texto actual:

*“2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento.”*

*El procedimiento contendrá la debida separación entre la fase instructora y sancionadora, encomendándose a órganos diferentes, para la imposición de faltas graves y muy graves. La exigencia de responsabilidad por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario con audiencia en todo caso de la persona interesada.”*

Texto propuesto:

*“2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento.*

*El procedimiento contendrá la debida separación entre la fase instructora y sancionadora, encomendándose a órganos diferentes, para la imposición de faltas graves y muy graves. Respetando esa separación, la exigencia de responsabilidad por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario con audiencia en todo caso de la persona interesada.”*

El precepto parece no exigir la separación entre órgano instructor y órgano decisorio para las faltas leves, pero esta opción, aunque no presenta inconveniente constitucional (STC 147/2005), parece incompatible con el art. 98.2 EBEP, que no distingue entre las distintas clases de infracciones.

**Observaciones sobre las remisiones reglamentarias.-**

**Art. 113.6:** El precepto requiere desarrollo reglamentario en lo que concierne a la vinculación entre la permanencia en el puesto de trabajo obtenido por concurso y el resultado de la evaluación del desempeño, y aunque aparentemente existe, lo cierto es que es incompleto porque el art. 35 del Decreto 127/2021 sobre la carrera administrativa se remite en este punto a la norma reglamentaria reguladora de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y el Decreto 43/1996, evidentemente, no se ocupa de este extremo.

**Arts. 129 y 132:** No existe desarrollo reglamentario del procedimiento para las permutas ni para la movilidad por motivos de salud.

**Art. 156:** Pendiente de aprobar el reglamento de procedimiento disciplinario, lo que obliga a la aplicación del RD 33/1986, texto de vigencia solo supletoria y que responde a parámetros legales y sociales muy superados.

**Disposiciones transitorias y finales:**

Grupos y subgrupos: La implantación del Plan Bolonia y la eliminación de la distinción entre las licenciaturas/ingenierías superiores y diplomaturas/ingenierías

técnicas ha motivado la creación de agravios comparativos entre los grupos A1 y A2 (en relación con la disposición transitoria tercera).

Al hilo de la derogada disposición final segunda, sería conveniente crear un Tribunal Administrativo de recursos en materia de empleo público competente en vía administrativa para resolver los recursos que se le presenten, siguiendo los modelos de contratación pública. En la misma medida sería conveniente acudir al arbitraje administrativo.

## **CONCLUSIONES**

La Junta de Extremadura goza de amplias prerrogativas a la hora de establecer el régimen jurídico de sus empleados públicos. Lo dicho le permite emplear una serie de medidas con las que afrontar los retos que suponen una alta tasa de jubilaciones, la reforma de los planes de estudio y la incorporación de talento joven y en permanente formación.

En primer lugar, la Administración pública ha de limitar la rigidez estructural de sus plantillas, pues es obvio que ha de primar la satisfacción de los intereses generales dando preferencia a las funciones a desempeñar antes que consolidar unas barreras en la gestión del personal que resten capacidad a la hora de cubrir los distintos puestos, máxime teniendo en cuenta la dispersión poblacional de nuestra región. Por otra parte, las oposiciones de turno libre son las que aseguran un mayor respeto a dicho principio constitucional y suponen la mayor prueba de igualdad de oportunidades para fomentar la renovación generacional. Ante el reto de las altas tasas de jubilaciones que se avecinan, el agotar la edad máxima de jubilación mediante incentivos puede ser una medida transitoria que garantice la correcta prestación de los servicios públicos, que ha de ir de la mano de la oportuna transferencia de conocimiento.

Acerca de la tarea de seleccionar a los mejores ha de respetar siempre el principio constitucional de mérito y capacidad, las propuestas que se plasman en este informe reflejan los objetivos de seleccionar a los mejores mediante sistemas que constaten las competencias de los candidatos al empleo público, su adaptabilidad y competencias, facilitando la simplificación de los procesos selectivos. Lo dicho en cuanto al ingreso en la Administración pública y también en relación con la carrera profesional y la evaluación del desempeño que rija la vida profesional de los empleados públicos hasta la jubilación. Es de especial relevancia limitar las comisiones de servicio y los puestos de libre designación, lo que redundará en una mayor objetividad de la actuación pública.

Por otro lado, para fomentar agilización de la gestión pública se hace conveniente crear un tribunal administrativo especializado en empleo público y en hacer de la Escuela de Administración Pública de Extremadura una entidad activa en los procesos de selección y formación.