



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 432/2022

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía.

Solicitante: Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Ponencia: Blanco Argente del Castillo, Eva; Dorado Picón, Antonio; Gorelli Hernández, Juan; López Fernández, Soledad; Linares Rojas, María Angustias; Del Castillo Gutiérrez, Manuel. Letrado; Guisado Barrilao, José Mario. Letrado; Martín Moreno, José Luis. Letrado; Requena López, Tomás. Letrado Mayor; Roldán Martín, Ana I. Letrada.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Álvarez Civantos, Begoña; Blanco Argente del Castillo, Eva; Cabrera

Consejeros: Mercado, Leandro; Cañizares Laso, Ana; Carrillo Donaire, Juan Antonio; Dorado Picón, Antonio; Escuredo Rodríguez, Rafael; Gorelli Hernández, Juan; Jareño Rodríguez-Sánchez, José Manuel; López Fernández, Soledad; López-Sidro Gil, Joaquín José; Moreno Ruiz, María del Mar; Pérez Pino, María Dolores; Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel; Tárrago Ruiz, Ana; Yélamos Navarro, Fernando.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **30 de junio de 2022**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 12 de mayo de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía.

La solicitud la formula el Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 1/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 24 de junio de 2020, la Secretaría General para la Administración Pública acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa (págs. 11-13), y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de lo previsto en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016 del Consejo de Gobierno por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, se publica el borrador del Anteproyecto de Ley en el Portal Web <https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>. El borrador del Anteproyecto estuvo publicado desde el día 26 de junio hasta el 16 de julio para la participación pública.

Hay que significar que, en el referido plazo, se recibieron dos aportaciones (págs. 12-17) en la dirección electrónica habilitada al efecto (sgap.cpai@juntadeandalucia.es), según se hace constar en el informe de 10 de febrero de 2021 de la Secretaría General para la Administración Pública (págs. 18-20).

2.- Con fecha 15 de febrero de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior, a la vista de la propuesta formulada por la Secretaría General para la Administración Pública, acuerda elevar el referido Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos (pág. 248). A dicho

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 2/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



acuerdo se adjuntan los documentos elaborados por el órgano directivo, consistentes en:

- Borrador inicial de la norma proyectada, fechado de 16 de febrero de 2021 (págs. 88-247).
- Memoria y demás documentación relativa a la consulta pública previa (págs. 18-20).
- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley (págs. 21-25).
- Memoria económica y funcional, así como memoria complementaria, en la que se expresa el coste de aplicación de la futura norma, junto con Anexos I a IV (págs. 26-64).
- Informe de evaluación de impacto por razón de género (págs. 65-72).
- Informe sobre la evaluación del enfoque de derechos de la infancia (pág. 73).
- Memoria de evaluación del impacto en la familia del Anteproyecto de Ley (págs. 74-75).
- Evaluación de efectos sobre la competencia efectiva y Test de Evaluación de la Competencia -Anexo I- (págs. 76-77).
- Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación y valoración de cargas administrativas (págs. 78-87).

3.- Seguidamente figura en el expediente certificación del Acta de 22 de febrero de 2021 del Secretario del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (pág. 249), para hacer constar que, en la sesión de 16 de febrero de 2021, el Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior presenta el Anteproyecto de Ley y conforme a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía propone, y el Consejo de Gobierno acuerda, que se continúe con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley así como solicitar solamente los dictámenes e informes legalmente preceptivos. Todo ello sin perjuicio de que durante la tramitación del procedimiento,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 3/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pueda concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como recabar otros informes, cuando ello resulte necesario o conveniente.

Asimismo, y de conformidad con la propuesta de la Secretaría General para la Administración Pública, acuerda consultar en el trámite de audiencia a las siguientes entidades: CSIF (Central Sindical Independiente y de Funcionarios); UGT (Unión General de Trabajadores); CC.OO. (Comisiones Obreras); SAF (Sindicato Andaluz de Funcionarios); ISA (Iniciativa Social Andaluza); USTEA (Unión Sindical de Trabajadoras y Trabajadores de Andalucía); ANPE (Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza); SATSE (Sindicato de Enfermería de Andalucía); SMA-F (Sindicato Médico de Andalucía - Federación); STAJ (Sindicato de Trabajadores de la Administración de Justicia); USO (Unión Sindical Obrera); SAT (Sindicato Andaluz de Trabajadores y Trabajadoras); CGT (Confederación General del Trabajo); CNT (Confederación Nacional del Trabajo); FATE (Federación Andaluza de Técnicos Superiores Sanitarios); SIBFI (Sindicato Independiente de Bomberos Forestales); SITE (Sindicato Independiente de Trabajadores de EPSA); SPA (Sindicato de Periodistas de Andalucía); UITA (Unión Independiente de Trabajadores de Andalucía); UPES (Unión de Profesionales de las Emergencias Sanitarias de Andalucía); USAE (Unión Sindical de Auxiliares de Enfermería); UTEDEF (Unión de Trabajadores por el Empleo, el Desarrollo y la Formación); y Agrupación de trabajadores de Canal Sur.

También, por resultar incluido en el ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley, se concede trámite de audiencia a las entidades y órganos que se relacionan a continuación, dado que sus competencias y funciones guardan relación o representan intereses y derechos relacionados este personal: Universidades Públicas Andaluzas; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Parlamento de Andalucía; Cámara de Cuentas de Andalucía; y Defensor del Pueblo de Andalucía.

Asimismo, consta que se ha dado audiencia a determinadas asociaciones profesionales que representan intereses del personal afectado: Asociación de Letrados

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 4/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



y Letradas de la Junta de Andalucía; Asociación de Letrados y Letradas de la Administración Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Asociación Profesional de Inspectores e Inspectoras de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía; Asociación Andaluza de Inspección de Servicios Sanitarios; y Asociación Profesional de Agentes de Medio Ambiente de Andalucía.

4.- Una vez presentado el Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno en su sesión del día 16 de febrero de 2021, la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, procede a la apertura del trámite de audiencia y a dar traslado para que formulen las observaciones pertinentes, a las respectivas Secretarías Generales Técnicas de las diferentes Consejerías y además, al Servicio Andaluz de Salud (Dirección General de Personal) y todas las demás entidades instrumentales del sector público andaluz, a través de sus Consejerías de adscripción.

5.- Asimismo, la Secretaría General Técnica acuerda someter a información pública el texto conforme establece el art. 43.5 de la Ley 6/2006 (BOJA nº 57, de 25 de marzo de 2021), concediendo el plazo de 15 días hábiles para la formulación de observaciones, preferentemente en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Presentación Electrónica General, para lo cual el texto estuvo disponible en la Web <https://www.juntadeandalucia.es/https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/212975.html> (págs. 256-257).

En cumplimiento de lo acordado, el centro directivo dirige los correspondientes oficios y comunicaciones, de todo lo cual, junto con los acuses de recibo, hay constancia en el expediente.

6.- Además, se solicita la emisión de su preceptivo informe a los siguientes órganos: La Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante; Dirección General de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 5/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuestos; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Secretaría General para la Administración Pública; Consejo Económico y Social de Andalucía; Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

7.- En cumplimiento de lo acordado, el centro directivo dirige los correspondientes oficios y comunicaciones, de todo lo cual, junto con los acuses de recibo y escritos presentados, hay constancia en el expediente (págs. 258-2155).

El 13 de diciembre de 2021, finalizados los trámites de audiencia e información pública, emite informe con su valoración (págs. 2341-2745), en la que se hace constar que durante el trámite de audiencia e información pública se han presentado un total de 125 escritos de observaciones al borrador del Anteproyecto de Ley de diversa procedencia.

Y en cuanto a las Consejerías consultadas, se deja constancia de que formulan observaciones: Presidencia, Administración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Educación y Deporte; Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades; Salud y Familias; Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Cultura y Patrimonio Histórico; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Hacienda y Financiación Europea; Educación y Deporte; y Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

También se han recibido escritos del Consejo Audiovisual de Andalucía y de la Agencia de Defensa de la Competencia, ambos comunicando la no presentación de alegaciones.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 6/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



8.- Consta la emisión de los siguientes informes preceptivos:

- Secretaría General para la Administración Pública, de 27 de octubre de 2021 (págs. 2174-2175).
- Unidad de Igualdad de Género, de 29 de abril de 2021 (págs. 2156-2162).
- Comisión Consultiva del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, sesión de 8 de octubre de 2021 (págs. 2180-2192).
- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, de 7 de mayo de 2021 (págs. 2163-2171).
- Dirección General de Presupuestos, de 22 de diciembre de 2021 (págs. 2754-2769) -si bien fue emitido previo requerimiento efectuado el 27 de abril de 2021, solicitando ampliación de la información contenida en la memoria económica del Anteproyecto de Ley, que fue cumplimentado por el centro directivo el día 29 de octubre de 2021-.
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de 20 de mayo de 2021 (págs. 2172-2173).

9.- El 22 de octubre de 2021, la Secretaría General para la Administración Pública, recibidos los precitados informes, redacta nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (págs. 2193-2340), para su remisión a la Secretaría General Técnica de la Consejería.

10.- El 8 de diciembre de 2021, el Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, emite informe sobre el Anteproyecto de Ley, en el que se formulan diversas observaciones (págs. 2746-2753).

11.- El 18 de diciembre de 2021, la Secretaría General para la Administración Pública emite valoración de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos recibidos (págs. 2341-2745) y redacta nuevo borrador adaptado del

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 7/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Anteproyecto de Ley -borrador 3- para su remisión al Gabinete Jurídico (págs. 2777-2949).

12.- A continuación, figura en el expediente Acuerdo de 2 de diciembre de 2021, de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, dando por concluido el proceso negociador del Anteproyecto de Ley, dejando expresa constancia del acuerdo alcanzado por unanimidad sobre el contenido global de dicho texto (págs. 2770-2771). Asimismo, constan los certificados de la negociación del texto en las sesiones extraordinarias celebradas por la Mesa Sectorial de Administración General; la Mesa Sectorial de Educación; la Mesa Sectorial de Justicia; la Mesa Sectorial de Sanidad; y por la Comisión del VI Convenio Colectivo (págs. 2772-2776).

13.- El 7 de febrero de 2022 el Gabinete Jurídico emite informe SSCC2021/161 (págs. 2950-3029).

14.- El 18 de febrero de 2022 la Secretaría General Técnica realiza valoración independiente del informe emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (págs. 2176-2179).

15.- Recibido en la Secretaría General para la Administración Pública el precitado informe, realiza su valoración (en fecha 18 de febrero de 2022, págs. 3030-3153). Tras estas actuaciones, el órgano directivo redacta nueva versión del texto (borrador 4) para su remisión al Consejo Económico y Social de Andalucía (págs. 3154-3330).

16.- El 15 de marzo de 2022 el Consejo Económico y Social de Andalucía evacua su dictamen nº 4/2022, en la sesión de su Pleno (págs. 3331-3352).

17.- El 22 de marzo de 2022, la Secretaría General para la Administración Pública sobre el precitado dictamen, realiza su valoración (págs. 3353-3358), tras lo cual

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 8/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



redacta nuevo borrador del texto -borrador 5 de misma fecha- (págs. 3359-3535), que es remitido al Instituto Andaluz de la Mujer (pág. 3536).

18.- Seguidamente consta en el expediente que la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de 17 de marzo de 2022, acuerda interesar a la Junta de Andalucía la concesión de prórroga para la emisión del preceptivo informe que le fue solicitado, prórroga que es acordada mediante Resolución de la Secretaría General Técnica de 24 de marzo de 2022 (págs. 3537-3538). No obstante, transcurrido el plazo de prórroga sin recibirse el informe solicitado, el Secretario General Técnico redacta, con fecha 6 de abril de 2022, diligencia para su constancia en el expediente (págs. 3539-3540).

19.- A continuación, constan en el expediente diversas comunicaciones electrónicas dando traslado de nuevas observaciones formuladas por las Consejerías de Cultura y Patrimonio Histórico; Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades; Hacienda y Financiación Europea; y Salud y Familias (págs. 3541-3595).

20.- El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto, en su informe de 6 de abril de 2022 (págs. 3596-3600).

21.- Con fecha 6 de abril de 2022, el Centro Directivo proponente redacta informe de valoración de los cambios que se realizan en el borrador 5.2 del Anteproyecto de Ley (págs. 3601-3633).

22.- La disposición proyectada fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su sesión de 6 de abril de 2022, donde tras realizar diversas observaciones, se acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de su Secretario de 7 de abril de 2022 (pág. 3634).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 9/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

23.- Con fecha 7 de abril de 2022 se realiza una segunda petición de informe al Consejo General del Poder Judicial, que solicita nueva prórroga para su emisión (págs. 3635-3636).

24.- Como últimas actuaciones se incorporan al expediente los siguientes documentos:

- Diligencia de Transparencia de 10 de mayo de 2022 de la Secretaría General Técnica en la que se deja constancia de que en la tramitación se ha dado cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 4-5).
- Borrador 6 del texto fechado de abril de 2022, tras el estudio del Anteproyecto de Ley en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 3637-3804).

25.- El Anteproyecto de Ley remitido a dictamen de este Consejo Consultivo, consta de exposición de motivos, ciento setenta y nueve artículos, organizados en trece títulos, veinticuatro disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el “Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía”.

Según su artículo 1, el Anteproyecto de Ley tiene por objeto definir, ordenar y desarrollar la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, así como

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 10/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



determinar las normas aplicables a todo el personal de las Administraciones Públicas de Andalucía incluido en su ámbito de aplicación.

Tal como se indica en la **exposición de motivos**, el tiempo transcurrido desde que se aprobara la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, hace necesario introducir elementos de modernización y dinamización en la gestión de los recursos humanos como consecuencia de los profundos cambios en la realidad social, económica y política de Andalucía y para actualizar y adaptar su régimen legal a las distintas modificaciones normativas operadas en los últimos tiempos, particularmente en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

Antes de examinar el marco constitucional y estatutario en el que se inserta la regulación y los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en la materia, conviene exponer, sucintamente, el contenido del Anteproyecto de Ley, que consta de exposición de motivos, ciento setenta y nueve artículos, distribuidos en trece títulos, veinticuatro disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El **título I** contiene las disposiciones generales de la Ley, estableciendo en su capítulo I su objeto, ámbito de aplicación y principios de actuación. Con más detalle, el citado capítulo I dispone un marco amplio y común para el empleo público de todas las Administraciones Públicas a las que se extienden las competencias de la Comunidad Autónoma. El capítulo II contiene las atribuciones orgánicas en materia de empleo público, tanto del Consejo de Gobierno como de las personas titulares de las distintas Consejerías. A continuación, el capítulo III regula la clasificación y definición del personal al servicio de la Administración Pública, que podrá ser personal funcionario de carrera, personal funcionario interino, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 11/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El **título II** se ocupa de la dirección pública profesional, que se regula de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del TREBEP.

El **título III** se dedica a regular los derechos, deberes, código de conducta e incompatibilidades, así como el régimen de la jornada de trabajo, horario, permisos y vacaciones. El capítulo I se ocupa de los derechos, tanto los individuales como los individuales ejercidos colectivamente; el capítulo II trata de los deberes, estableciéndose un deber general de velar por los intereses generales y contribuir con diligencia al cumplimiento de los objetivos de la unidad u órgano en que se prestan servicios; el capítulo III está dedicado a la regulación de la jornada de trabajo, horario, permisos y vacaciones; y, por último, el capítulo IV establece el régimen de incompatibilidades, mediante la remisión a la normativa estatal de carácter básico y a las normas sectoriales que son de aplicación.

El **título IV** se destina a la formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias.

El **título V** aborda la regulación de la promoción profesional del personal funcionario de carrera a lo largo de sus tres capítulos, que se articulará a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, así como de la legislación estatal de carácter básico y los convenios colectivos.

El **título VI** se ocupa del régimen de los derechos retributivos y la Seguridad Social.

En el **título VII** se regula el derecho a la negociación colectiva y representación, así como la solución extrajudicial de conflictos. En este aspecto se subraya que, además de la normativa estatal de carácter básico que se reproduce para dar coherencia y armonía al contenido del título, se regula el desarrollo legislativo sobre este particular. Más detalladamente, en el capítulo I se incluyen las disposiciones y

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 12/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



principios generales en esta materia y en el capítulo II se establece la estructura de la negociación colectiva en el ámbito autonómico de Andalucía, constituida por las Mesas de Negociación reguladas en la normativa estatal de carácter básico; el capítulo III es el relativo a los órganos de representación del personal funcionario y estatutario; y el capítulo IV se ocupa de la solución extrajudicial de conflictos del personal funcionario, estatutario y laboral en el seno del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía.

El **título VIII**, estructurado en dos capítulos, se refiere a la ordenación y planificación del empleo público. El capítulo I establece los objetivos que persigue la planificación de recursos humanos para la consecución de la eficacia en la acción pública y la prestación de los servicios; el capítulo II se refiere a la estructura del empleo público, contemplándose como instrumento de ordenación del empleo público los cuerpos y especialidades de la Administración de la Junta de Andalucía y como instrumento de ordenación de los puestos las relaciones de puestos de trabajo. A este respecto, se define el puesto de trabajo como la unidad básica de la estructura de la función pública.

El **título IX** regula el acceso al empleo público y la adquisición y pérdida de la relación de servicio, estructurándose en dos capítulos. El capítulo I regula los principios y requisitos de acceso al empleo público Y el capítulo II establece las reglas relativas a la adquisición y pérdida de la relación de servicio, incluyendo los supuestos de adquisición, pérdida, rehabilitación de la condición de personal funcionario de carrera y prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo, tanto del personal funcionario de carrera, como del personal laboral fijo.

En el **título X** se establecen los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y movilidad. Su capítulo I recoge los principios generales y los procedimientos de provisión para el personal funcionario, y el capítulo II regula la atribución temporal de funciones. El capítulo III se dedica a la regulación de la movilidad interadministrativa;

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 13/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el capítulo IV se refiere a la provisión de puestos de trabajo y movilidad de personal laboral; y, por último, en el capítulo V se recogen dos procedimientos comunes a personal funcionario y laboral: uno basado en motivos de salud o rehabilitación, y otro previsto para las víctimas de violencia de género.

El **título XI**, estructurado en tres capítulos, regula las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera, ya que, respecto del personal laboral, existe una remisión a lo determinado por la legislación laboral y los convenios colectivos de aplicación. Así, el capítulo I incluye la regulación de las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera (servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, expectativa de destino, suspensión de funciones y diversas modalidades de excedencia); el capítulo II, por su parte, incluye una referencia a las situaciones administrativas del personal funcionario interino; y el capítulo III, relativo a las situaciones administrativas del personal laboral, realiza, en el sentido apuntado, una remisión a las normas laborales y convencionales de aplicación.

El **título XII** establece el régimen disciplinario en la función pública de Andalucía. Se regula el régimen disciplinario de todo el personal incluido en el ámbito de aplicación de la Ley, sin perjuicio de lo previsto en las normas sectoriales, laborales y convencionales de aplicación. La regulación contempla, asimismo, previsiones específicas para el personal funcionario interino y laboral temporal.

Por último, el **título XIII** se dedica a las relaciones interadministrativas de cooperación entre las Administraciones Públicas de Andalucía, previendo la creación de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Andalucía, como órgano técnico de consulta, asesoramiento y participación en materia de empleo público.

En cuanto a las disposiciones adicionales (veinticuatro), destaca esencialmente la previsión de creación de un órgano administrativo de resolución de conflictos en materia de personal (disposición adicional tercera). Asimismo, se contempla una

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 14/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



especialidad en la promoción interna vertical desde el Subgrupo C2 al Subgrupo C1 del área de actividad o funcional correspondiente, cuando éstas existan, de modo que se podrá participar sin requisito de titulación si se tiene una antigüedad de diez años en el Subgrupo C2, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos (disposición adicional cuarta). Se regulan también los cuerpos y especialidades de la Administración general de la Junta de Andalucía en los que se agrupará el personal funcionario de la misma, las titulaciones necesarias para el acceso a los mismos, así como las reglas de integración en los nuevos cuerpos y especialidades (disposición adicional quinta y siguientes); la agilización de los procedimientos de selección y provisión (disposición adicional vigésima). También se regula la elaboración de catálogos de personal por las entidades instrumentales del sector público andaluz (disposición adicional vigesimosegunda).

Respecto de las disposiciones transitorias (doce), destacan principalmente las reglas relativas al inicio e incorporación a la carrera profesional, previéndose que, hasta que se resuelva la primera convocatoria para el acceso a la carrera horizontal (disposiciones transitorias segunda y tercera), se mantendrá en vigor el actual sistema de grado personal (disposición transitoria primera); y también la garantía de retribuciones (disposición transitoria séptima).

Al entrar en vigor la disposición legal proyectada quedará derogada la Ley 6/1985.

Tras exponer someramente el contenido del Anteproyecto de Ley, nos referimos, seguidamente, al marco constitucional y estatutario en el que se inserta la regulación, comenzando por los principios que deben guiarla y las exigencias que derivan del principio de reserva de ley en la materia, para después aludir a los títulos competenciales con que cuenta la Comunidad Autónoma.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 15/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



1. Principios rectores y derecho de acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Siendo la Administración el brazo ejecutor necesario para la aplicación de las normas y la prestación de los servicios públicos, resulta evidente que la consecución de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, así como la efectividad de los principios rectores de las políticas públicas y la garantía de la plena satisfacción de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía depende en buena medida de la existencia de una función pública eficaz, neutral y profesional, sin la cual difícilmente sería realidad el modelo constitucional y estatutario de Administración Pública. Lo mismo cabe afirmar, obviamente, en relación con los principios y derechos reconocidos por la Constitución y las disposiciones dictadas por el Estado al amparo de sus competencias.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna dispone que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 133.1 del Estatuto de Autonomía prescribe que la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

En este contexto, el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía dispone que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el propio Estatuto, mediante la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 16/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



aplicación de los principios rectores que dicho precepto proclama, siendo el primero de ellos el de la prestación de unos servicios públicos de calidad. Y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía garantiza el derecho a una buena administración, que comprende, entre otros, el derecho de todos a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Pues bien, para asegurar el cumplimiento de tales objetivos y principios, el apartado 3 del citado artículo 103 de la Constitución establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

A su vez, el artículo 23.2 de la Constitución proclama el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía reconoce en su artículo 26.1.b) el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad, y su artículo 136 (en específica referencia a la Administración de la Junta de Andalucía y bajo la rúbrica “Función y empleos públicos”) establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, así como el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

En relación con lo que acabamos de señalar, traemos a colación nuestro dictamen 310/2004, en el que subrayamos la razón por la que la exposición de motivos de la Ley 6/1985, reivindica su inclusión entre las “leyes institucionales”, concepto que intenta evocar una función vertebradora y configuradora de los medios básicos para el ejercicio del poder político. En este orden de ideas, el referido dictamen señala que «sólo una regulación de la función pública asentada sobre bases firmes y adecuadas a

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 17/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las exigencias constitucionales permite a la Administración Pública desenvolverse como organización al servicio objetivo de los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios rectores previstos en el artículo 103.1 de la Constitución, para la mejor consecución de los objetivos de calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos».

En la misma dirección, en dicho dictamen afirmamos que «la integración de los funcionarios en una organización administrativa bajo un sistema de carrera administrativa lleva consigo unas concretas exigencias, que indudablemente condicionan las diferentes opciones normativas que pueden adoptar las Comunidades Autónomas a partir de las bases que haya concretado el Estado al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución; limitaciones que también son referibles al legislador estatal, encargado de asegurar una sustancial igualdad de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

En el mismo plano, este Consejo Consultivo subraya en su dictamen 310/2004 que toda regulación de los sistemas de promoción y provisión de puestos de trabajo presenta una doble vertiente, en tanto que instrumento imprescindible para la dotación de la organización administrativa con los medios humanos más idóneos, por un lado, y pilar básico de la carrera administrativa, por otro, que permite satisfacer las legítimas expectativas de los empleados públicos al amparo de los referidos principios de mérito y capacidad.

Efectivamente, en este orden de ideas hay que recordar, como lo hicimos en dicho dictamen, la virtualidad que poseen los principios de mérito y capacidad, que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia, previsto en el artículo 23.2 de la Constitución. Y lo hacemos con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional 302/1993, de 21 de octubre (FJ 2), para destacar que «nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 18/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas».

En este contexto, reiteramos nuevamente la doctrina sentada en dicho dictamen, en el sentido de que «no cabe subestimar la importancia del principio de seguridad jurídica en la configuración de los sistemas de provisión de puestos y promoción profesional, que exige dotarlos de estabilidad y permanencia, de manera que los empleados públicos puedan acomodar su conducta y planificar su carrera profesional en función de unas reglas y criterios preestablecidos que permitan conocer las consecuencias jurídicas de las legítimas opciones que en cada momento hayan podido adoptar al amparo de la normativa vigente». Precisamente por ello, en dicho dictamen señalamos lo siguiente: «[...] la introducción abrupta e inopinada de modificaciones profundas en el sistema de méritos objeto de valoración, o en los procedimientos para la provisión de puestos o promoción profesional, sin una justificación suficiente, podría resultar contraria a la Constitución por lesionar el principio constitucional de seguridad jurídica, sobre todo cuando tales modificaciones no van acompañadas de normas de transición e inciden sobre servicios prestados u otros méritos contraídos durante un largo período de tiempo y bajo premisas jurídicamente inobjetables. Lo anterior se afirma también desde la convicción que se tiene en el sentido de considerar que el concepto de mérito depende de las convicciones sociales dominantes en cada momento histórico, que en esta materia no suelen ser vertiginosamente fluctuantes, sino razonablemente estables y sujetas a cambios pausados. Todo lo cual no impide, respetando la suficiente determinación normativa a la que seguidamente nos referiremos, la introducción de modificaciones, dentro del margen de libre apreciación que corresponde a las normas legales y a las disposiciones reglamentarias que las complementan, que podrán venir motivadas por diferentes estimaciones, dentro de un principio de proporcionalidad, o por el deseo de corregir disfunciones observadas por la experiencia que proporciona la puesta en práctica de cada uno de los sistemas diseñados».

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 19/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. Sobre el alcance del principio de reserva de Ley en la materia.

La STC 99/1987, de 11 de junio [FJ 3.c)] señala lo siguiente: «En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o “régimen estatutario”, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18.^a de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 20/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



remisión legal al Reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982 [...].»

Dicha doctrina sobre el radio de operatividad de la expresión «régimen estatutario de los funcionarios» públicos, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18.^a de la Constitución, se reitera en la STC 183/2016, de 3 de noviembre (FJ 4) y 20/2017, de 2 de febrero (FJ 2).

En concordancia con el artículo 103.3 de la Constitución, el artículo 136 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía y el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Con el mismo alcance, el art. 38 del Estatuto de Autonomía dispone, en relación con los derechos estatutarios reconocidos en el capítulo II de su Título I, que "El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos". Entre estos derechos se encuentra, como ya se ha dicho, el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad" [art 26.1.b)].

Como se desprende de nuestros dictámenes 300/2010, 490/2012 y 374/2016, la regulación en este ámbito debe partir de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, que se desprenden de la aplicación armónica de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. En dichos dictámenes, entre otros, hemos subrayado el significado de la reserva de ley en esta materia, aunque se trate de una reserva de ley relativa, ligada al estatuto funcional y al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución. Por ello, y en relación con la necesidad antes apuntada de dotar de estabilidad a la regulación reguladora del acceso y promoción en la función pública,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 21/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



hemos aconsejado que el desarrollo reglamentario de dichos aspectos quede acotado en disposiciones aprobadas por el Consejo de Gobierno. En el mismo sentido, hemos expuesto que, entre varias regulaciones constitucionalmente legítimas, debe realizarse un esfuerzo para que se acabe adoptando la que más se acomode a los principios constitucionales de mérito y capacidad, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional y considerando las circunstancias en las que la regulación debe ser aplicada.

A este respecto, en el dictamen 310/2004 señalamos lo siguiente: «No desconoce este Consejo Consultivo que el examen de las distintas regulaciones existentes en las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado sobre la materia pone de relieve muy distintas maneras de entender las exigencias del principio de predeterminación normativa, que constituye un elemento esencial del derecho fundamental en juego. Sobre la cuestión que aquí abordamos, el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 27/1991, de 14 de febrero, que el principio general de igualdad en relación con el acceso a los cargos y funciones públicas, contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, actúa en dos planos distintos: «como igualdad ante la Ley o en la aplicación de la Ley, de una parte, y de la otra, como igualdad en la Ley. En este segundo aspecto -y esto es lo que explica la especificación en este caso del principio general de igualdad-, la igualdad en la Ley, implica para el legislador no sólo la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva, sino más precisamente aún y en conexión con el art. 103.3 de la Constitución, la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con el mérito y capacidad» (FJ 4). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha puntualizado (STC 192/1991, de 14 de octubre) que no cabe oponer ningún reparo a «la proyección del principio de igualdad no sólo en el momento del acceso a las funciones públicas, sino también a todo lo largo de la duración de la relación funcional o asimilada a estos efectos -entre otras, SSTC 15/1988, FJ 2 (con remisión a la STC 75/1983) y 47/1989, FJ 2-, siendo aplicable, por tanto, a los actos posteriores al acceso y, entre ellos, a los relativos a la propia provisión de puestos de trabajo» (FJ 4).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 22/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Sin perjuicio de lo expuesto, dicho Tribunal ha reiterado también «la distinta consideración que, a estos efectos, merecen, de una parte, el acceso a la función pública y, de otra -dentro ya de la misma- el desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, y, por consiguiente, el diferente rigor e intensidad con que en cada una de ellas operan los derechos y valores constitucionales como son el acceso en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE), a las funciones públicas» (*ibidem*).

Efectivamente, como ya hemos visto, el artículo 103.3 de la Constitución reserva a la Ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos. Y en este punto, la sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero (FJ 3), viene a resumir la doctrina que ha perfilado el alcance de la reserva de ley en esta materia, en la dirección ya expuesta de la STC 99/1987, haciéndolo del siguiente modo:

«La regulación del estatuto funcional está constitucionalmente reservada a la Ley (art. 103.3 de la Constitución Española). Esta reserva de ley tiene un alcance relativo, pues no impide la colaboración de las normas reglamentarias y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas (como los convenios colectivos), aunque ésta por definición deba ser limitada, en la ordenación de la materia. En este sentido dijimos en la STC 99/1987 que, en virtud de la reserva constitucional de ley, deberá ser “reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos incluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma (con rango) de Ley en la labor que la Constitución le encomienda” -FJ 3 c)-. Ello no significa, por supuesto, que “las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 23/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



previa determinación legislativa”. O, expresado en otros términos, y tal y como este Tribunal tiene declarado en relación con otros ámbitos materiales reservados por la Constitución a la regulación por Ley, no es imposible en esta materia una intervención auxiliar o complementaria del reglamento (o, en su caso, como ya hemos reseñado de otras fuentes del Derecho), siempre que, como ya se señalara en la STC 83/1984, de 24 de julio (FJ 4), “esas remisiones sean tales que restrinjan efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, de modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.» (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 a), y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 5).

Tal y como recordamos en nuestros dictámenes, el Tribunal Constitucional, con cita de la síntesis jurisprudencial contenida en su sentencia 73/1998, de 31 de marzo, reitera, como hemos avanzando, que una de las proyecciones del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución es el derecho a la predeterminación normativa del procedimiento de acceso a las funciones públicas, “lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que sólo pueden preservarse y, aun antes, establecerse mediante la intervención positiva del legislador, resultando esta exigencia más patente y de mayor rigor e intensidad en el caso de acceso a la función pública que cuando, dentro ya de la misma, se trata del desarrollo y promoción de la carrera administrativa”. Una verdadera predeterminación -añade el Tribunal Constitucional- «ha de asegurar que el órgano administrativo encargado de valorar a los candidatos no pueda actuar con un indiscriminado arbitrio, sino con el prudente y razonable que requiere el artículo 23.2 de la Constitución, lo cual, por otra

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 24/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



parte, es lo que hace posible, en su caso, el ulterior control jurisdiccional» (STC 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6).

3. Títulos competenciales de la Comunidad Autónoma.

Al ocuparnos de las competencias con las que cuenta la Comunidad Autónoma para aprobar la futura Ley de Función Pública de Andalucía, hay que subrayar que el principal título competencial que ampara la regulación legal examinada se halla previsto en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía, cuyos apartados 1 y 2 disponen lo siguiente:

«1. En materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

»2. Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local.

»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.»

Asimismo, hay que señalar que el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de sanidad interior, incluyendo “el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 25/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2jmHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Y el artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre todo aquello a que no hace referencia el apartado 1, que incluye en todo caso la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario [párrafo e)].

Junto al título competencial ya mencionado, debemos referirnos al que la Comunidad Autónoma ostenta en virtud del artículo 60.1 de Estatuto de Autonomía para Andalucía, del que deriva que, respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local, que como indica la STC 37/2002, de 14 de febrero (FJ 8) supone un «título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por tanto, la función pública local». Así lo reconoce el artículo 3.1 del TREBEP, que señala que “El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local”.

En este punto debe distinguirse la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía sobre régimen estatutario de sus funcionarios, de la competencia sobre función pública local. En este sentido, la STC 37/2002, de 14 de febrero (FJ 11) precisa que la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía (en ese caso, el art. 10.1.1 del EAC) «se encuentra sometida a las bases que dicte el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, pero no a las que, en el ejercicio de esa competencia estatal, resulten o puedan resultar específicas respecto a la función pública local, las cuales únicamente podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponde a la Comunidad Autónoma» (en el caso allí analizado el art. 9.8 del EAC). Por eso, concluye el Tribunal Constitucional que las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 26/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



remisiones contenidas en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, a la legislación sobre función pública de las Comunidades Autónomas, «sólo puede entenderse efectuada a la legislación dictada por la Comunidad Autónoma en materia de régimen local y a las normas que la desarrollan, pero no a la dictada en materia de función pública de la Administración de la Generalidad, la cual no es aplicable al caso examinado en dicha sentencia».

Expuesto lo anterior, hay que hacer notar que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución consagra la competencia exclusiva del Estado sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”. Como vemos, el artículo 149.1.18.^a se refiere a las Administraciones Públicas, y ello significa, como subraya la STC 37/2002, de 14 de febrero (FJ 8), que «han de entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8)». En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 37/2002, de 14 de febrero (FJ 5), 154/2017, de 21 de diciembre (FJ 5), y 38/2021, de 18 de febrero (FJ 3).

En la actualidad, la principal plasmación legal de las bases estatales en la materia viene dada por el TREBEP, cuyo objeto es establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación (art. 1.1). Y a este respecto recordamos que dicho Estatuto se aplica, según su artículo 2.1, al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas: “a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. c) Las Administraciones de las entidades locales. d) Los organismos públicos, agencias

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 27/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. e) Las Universidades Públicas.”

En cuanto al ámbito material de la referida competencia estatal, de manera más específica cabe señalar que el Tribunal Constitucional reitera en su sentencia 33/2017, de 1 de marzo (FJ 6), que la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos” incluye en su ámbito, en principio, la normación relativa «a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios» (STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13; y STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7). Así, en la STC 158/2016, de 22 de septiembre (FJ 3) se precisa que «el Estado es competente ex art. 149.1.18.^a de la Constitución Española para establecer la regulación básica de los derechos y deberes del personal del sector público que tenga la condición de funcionario, incluido el que forme parte de la función pública autonómica». Y en este sentido, dicha sentencia se remite a lo declarado por el Tribunal en relación a la determinación básica de sus retribuciones (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2; y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras), así como a sus permisos y vacaciones (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8) y determinación de la jornada de trabajo, más recientemente (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7). En el mismo sentido, la STC 33/2017, de 1 de marzo, afirma que ha de entenderse que «la regulación básica de la acción social en favor de dicho personal se incardina en la competencia que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios». Y en esta dirección, la STC 33/2017 considera que la limitación al personal en activo de la condición de beneficiario de los fondos destinados a la acción social, «resulta además coherente con el alcance de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Junta de Andalucía en materia de acción social respecto de su función pública, debiendo ponerse de manifiesto que el ámbito subjetivo previsto en el art. 76.2.a) del citado Estatuto de Autonomía, solo alcanza al personal estatutario que aún continúe formando parte de su función pública, pero no a los que hayan

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 28/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



alcanzado la edad de jubilación, puesto que la condición de funcionario o personal estatutario fijo se pierde por la jubilación. Por lo demás, ha de señalarse que, a la vista de su alcance, la previsión estatal cuestionada no agota la regulación del derecho a la acción social del personal estatutario de los servicios de salud, de modo que se deja margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia».

En este contexto, la STC 158/2016, de 22 de septiembre (FJ 5), señala que el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica para organizar sus propios servicios no puede desconocer las normas que el Estado haya podido aprobar en virtud de los títulos competenciales estatales que inciden en el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico. Entre dichos títulos se encuentran el de establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.^a de la Constitución) y el de aprobar la legislación laboral (art. 149.1.7.^a de la Constitución); competencias que amparan la disposición adicional cuestionada (la septuagésima primera de la Ley 2/2012), en la que se prevé que la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, debiendo adecuarse también a este criterio las jornadas especiales. La misma sentencia precisa lo siguiente (FJ 4): «el hecho de que la previsión examinada no se hubiera contemplado en el Estatuto Básico del Empleado Público no constituye obstáculo para que, en virtud de la competencia normativa indicada, el legislador estatal proceda a su posterior incorporación en la disposición ahora cuestionada, debiendo recordar que, según este Tribunal ha señalado, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60).»

En la misma dirección, la STC 156/2015, de 9 de julio, declara que las disposiciones impugnadas, en materia de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos, se encuadran en la referida al régimen jurídico de los funcionarios públicos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 29/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(art. 149.1.18.^a de la Constitución), «puesto que los preceptos relativos a las vacaciones, licencias y permisos se configuran como derechos de los funcionarios públicos», como ya lo había afirmado el Tribunal en relación con los funcionarios de la Administración de Justicia en la STC 224/2012, de 29 de noviembre de 2012 (FJ 11). Dicho encuadramiento competencial se justifica en contraste con el que corresponde a las medidas de contención de gastos de personal vinculadas específicamente a la cuantificación y a la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que encontraría amparo en el título recogido en el art. 149.1.13.^a de la Constitución Española (así se indica en múltiples ocasiones desde la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11). Dicha conclusión se ha establecido, como recuerda la STC 156/2015, porque la «la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos (...) en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario». Por dicha razón la STC 156/2015 (FJ 8) reconoce que «corresponde al Estado ex art. 149.1.18.^a de la Constitución Española determinar los concretos y precisos supuestos que permiten a un funcionario público ser beneficiario de la concesión de un permiso, licencia o vacación, en cuanto que con esta iniciativa legislativa no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional, cual es el atinente a los derechos». No obstante, el Tribunal reconoce que «la controversia competencial puede suscitarse en aquellos supuestos en que la normativa estatal pueda agotar el régimen jurídico sobre este aspecto sustancial del régimen funcional impidiendo toda posibilidad de desarrollo y ejecución por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente para los cuerpos de funcionarios públicos dependientes de su Administración o de la Administración Local de su territorio».

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 30/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En la misma sentencia y fundamento jurídico se plantea la modificación del alcance de lo básico en esta materia, en relación con la alegación contenida en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de que la normativa impugnada es mucho más prolija que la anterior y no deja margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. A este respecto, la sentencia reconoce que, ciertamente, el nuevo régimen jurídico de los permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos difiere notablemente de la anterior regulación del Estatuto Básico del Empleado Público, en el que se proporcionaba a la materia un tratamiento de normativa supletoria “en defecto de legislación aplicable” y, de otro lado, concedía a las Administraciones públicas un amplio margen de libertad para la fijación del número de días hábiles de vacaciones a partir de un mínimo fijado en el precepto. La respuesta del Tribunal Constitucional es la siguiente: «la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica». Por otro lado, la STC 156/2015 rechaza la alegación de que los preceptos impugnados hayan agotado toda posibilidad de desarrollo normativo y en este sentido (FJ 8) precisa lo siguiente: «la duración de tales permisos o licencias de los funcionarios públicos entra dentro de lo básico, correspondiendo al Estado su fijación, en la medida en que, a través de las bases, se establece un régimen común, tanto de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo, como de la duración de aquellos. Con tal planteamiento no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en este aspecto sustancial del régimen funcional que es el de los permisos y vacaciones, sin que tal delimitación impida a las Comunidades Autónomas el margen de actuación necesario para el desarrollo y ejecución de dichas bases, pues permite a aquellas optar por fijar la forma y manera de su utilización estableciendo, por ejemplo, si los permisos del art. 48 o los turnos de vacaciones del art. 50 LEEP pueden, los primeros, disfrutarse dentro o fuera de determinadas fechas del calendario anual o sin unirlos a los de vacaciones; y los

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 31/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



segundos, en determinados períodos de tiempo, por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos, etc. Es decir, la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las Comunidades Autónomas de la normativa básica sobre esta materia.»

En lo que respecta a las situaciones administrativas durante la carrera funcional, la STC 39/2014, de 11 de marzo, recuerda (FJ 4) que representan un aspecto fundamental del Estatuto de los funcionarios públicos, de manera que corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, la competencia exclusiva para la fijación de las bases en materia de situaciones administrativas, mientras que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Teniendo en cuenta la referida distribución de competencias, la sentencia considera acorde con la Constitución la inclusión del cónyuge y la pareja de hecho legalmente constituida en la situación de excedencia voluntaria por cuidado de familiares (FJ 7), que «se enmarca dentro de las decisiones que puede adoptar la Comunidad Valenciana en relación con el personal a su servicio». Según dicha sentencia, la norma cuestionada tiende a «hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de garantizar el instituto de la familia (art. 39.1 de la CE), facilitando la satisfacción por sus integrantes del deber de prestarse los auxilios necesarios, en este caso el cuidado de quien “por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida”» (FJ 6). Dicha conclusión concuerda con la doctrina de la STC 81/2013, de 11 de abril, en la que se declara (FJ 6), que «la mera previsión de extensión de la aplicación de la normativa autonómica en materia de personal al servicio de la Comunidad Autónoma a los integrantes de la unión de hecho, en el caso de que dicha normativa reconozca determinados beneficios a personas unidas por vínculo matrimonial, que es la finalidad perseguida por el precepto, no puede entenderse vulneradora de las competencias estatales». Por el contrario, la STC 39/2014 (FJ 8) considera inconstitucional y nula la norma autonómica que establece que el tiempo de permanencia en esta situación de excedencia voluntaria por cuidado

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 32/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de familiares será computable a efectos de antigüedad, promoción profesional y derechos en el Régimen de Seguridad Social que les sea aplicable, ya que interfiere en el régimen económico unitario de la Seguridad Social, que es de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.17 de la Constitución), generando una obligación económica que debe soportar el propio Estado, lo cual está vedado a la Comunidad Autónoma, como ya se expuso en la STC 239/2002, de 11 de diciembre [FJ 8 d)].

La STC 37/2002, de 14 de febrero, se encuentra entre los pronunciamientos más ilustrativos sobre el modo en que el Tribunal Constitucional viene entendiendo la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. En ella se abordan las posibilidades de desarrollo de la normativa básica sobre régimen disciplinario por parte de las Comunidades Autónomas, señalando (FJ 8) lo siguiente: «Desde la estricta perspectiva competencial este Tribunal Constitucional se ha referido a los diversos contenidos de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, en la que (...) ha de incluirse el régimen disciplinario en cuanto constituye uno de los aspectos esenciales de la regulación de su régimen estatutario (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4).»

Siendo así, la sentencia declara (*ibidem*) que «a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local» (en el mismo sentido puede verse la STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5). En efecto, la sentencia reconoce (FJ 13) que no cabe negar el carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas a la tipificación de faltas muy graves entonces previstas en el artículo treinta y uno, apartado 1, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Y lo hace subrayando que: «el repertorio de comportamientos que califica como faltas muy graves no persigue otro objetivo que el

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 33/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de lograr, en aras de los intereses generales, una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial de la función pública, cual es el relativo a su régimen disciplinario [STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4 c)], mediante la descripción de conductas típicas que no son sino parte de las normas que enuncian deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 8) y con las que se persigue garantizar, en definitiva, un adecuado y eficaz desempeño de la función pública».

Sin perjuicio de lo anterior, la sentencia disipa las dudas de constitucionalidad expresadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre un precepto que tipifica como falta muy grave en el ámbito de la función pública de la Generalidad “causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y bienes de la Generalidad”, aunque dicha conducta no aparezca recogida en el elenco de faltas muy graves que establece el legislador básico, al amparo de la competencia que le corresponde al Estado ex art. 149.1.18.^a de la Constitución. En efecto, la STC 37/2002 precisa (*ibidem*) que la ausencia de dicha infracción en la normativa estatal es compatible con la constitucionalidad del artículo 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, que no se limita a reproducir en su integridad el elenco de faltas muy graves recogido en citado artículo de la Ley 30/1984, sino que añade una conducta, tipificándola como infracción muy grave, con la finalidad de proteger el patrimonio y los bienes de la Generalidad frente a daños muy graves causados por negligencia o mala fe en el desempeño de la función pública. En definitiva, según el Tribunal Constitucional, dicho precepto complementa el catálogo de infracciones muy graves previstas en la legislación estatal, en el ejercicio de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por el artículo 10.1.1 del Estatuto de Autonomía entonces vigente, al reconocer el mismo la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución del régimen estatutario de sus funcionarios, en el marco de la legislación básica del Estado, «sin que quepa apreciar incompatibilidad o contradicción alguna entre el precepto legal autonómico y la norma básica estatal, ni con la finalidad que ésta persigue (...)».

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 34/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



A este respecto traemos a colación lo que recuerda la propia sentencia 37/2002 (FJ 12) con cita de la STC 87/1985, de 16 de julio (FJ 8):

«El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, FJ 2) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1.^a de la Constitución Española, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones - en el marco ya señalado porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales.

»Con mayor razón, en este caso, que se desenvuelve en el ámbito disciplinario y afecta sólo, por tanto, a los sometidos a una especial sujeción, ha de admitirse que las Comunidades Autónomas puedan establecer, con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan.»

Por otra parte, en la medida en que se crean órganos y se regulan procedimientos, una parte de la regulación tiene amparo, asimismo, en el título competencial previsto en el artículo 47.1.1^a del Estatuto de Autonomía, en el que se proclama la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 35/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”.

En específica referencia a la creación de “un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia”, que ha de desempeñar un importante papel central en el aseguramiento de los principios constitucionales y estatutarios en esta materia, hay que significar que se trata de un órgano estatutario previsto en el artículo 136 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En relación con las dudas que pudieron surgir durante la tramitación del vigente Estatuto de Autonomía sobre la creación de este órgano, que no tienen equivalente en ningún otro Estatuto de Autonomía, reproducimos las consideraciones que formuló este Consejo Consultivo en su dictamen 72/2006, con el siguiente alcance:

«La previsión de la Proposición de Reforma resulta ciertamente original y verdaderamente llamativa (...).

»La viabilidad de un órgano como el que se crea está condicionada a que no se altere la competencia de los órganos judiciales para el control de los actos dictados por la Administración en esta materia, así como de que se respeten las competencias estatales en la determinación de las bases del artículo 149.1.18.^a de la Constitución (...).»

En este sentido, dicho dictamen considera que ninguno de los principios constitucionales en esta materia resultarían contrariados con la creación de un órgano colegiado para la resolución de los recursos que, en vía administrativa, pudieran interponerse. Dicho dictamen señala que hay que presumir que la Proposición de Reforma «contempla un Tribunal Administrativo de la Función Pública caracterizado como órgano colegiado no sometido a instrucciones jerárquicas (...). Situado a continuación de la garantía de los principios constitucionales de mérito y capacidad, dicho Tribunal no puede significar otra cosa que el deseo de reforzar las garantías para la revisión de actos en vía administrativa que afecten al ingreso y a la provisión de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 36/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



puestos, a cuyo efecto se contempla la creación de un Tribunal Administrativo de la Función Pública. A pesar de que el texto examinado por el Consejo Consultivo usaba el término “tribunal”, el dictamen subraya que no cabe confusión alguna si se considera la relevancia del calificativo “administrativo”, que como en determinadas ocasiones se ha expuesto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) supone un indicio importante sobre la naturaleza del órgano» (sentencia en el caso *Belilos vs. Suiza*, de 29 de abril de 1988). En efecto, está claro que no se trata de un órgano judicial que desempeñe una función sustitutiva de la que corresponde a los juzgados y tribunales en el control de la acción administrativa (arts. 106 y 117 de la Constitución).

El dictamen de referencia destaca que en la jurisprudencia del TEDH un tribunal se caracteriza, en el sentido de fondo del término, por su función judicial: resolver, conforme a las reglas del Derecho y después de un procedimiento reglado, cualquier cuestión que dependa de su competencia (sentencia *H. vs. Bélgica*, de 30 de noviembre de 1987). El Tribunal ha subrayado también que un tribunal tiene que reunir una serie de requisitos básicos, tales como independencia (especialmente con respecto al poder ejecutivo), imparcialidad, inamovilidad, a lo que se añaden las garantías de procedimiento, algunas de las cuales figuran en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (así resulta de la sentencia en el caso *Le Compte, Van Leuven, y De Meyere*, de 23 de junio de 1981).

Dicho dictamen destaca que no cabe ninguna duda sobre la posibilidad de crear un tribunal administrativo que pudiera resolver los actuales recursos de alzada y reposición en materia de función pública. En este sentido y recordando lo expuesto por el TEDH, en la sentencia del 25 de agosto de 1987 (caso *Lutz, Engelrt y Nolkenbockhoff vs. República Federal de Alemania*), trae a colación, *mutatis mutandis*, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de febrero de 1984 (caso *Öztürk*), en la que se establece la siguiente conclusión: «Teniendo en cuenta el gran número de infracciones leves, especialmente en el ámbito de la circulación vial, un

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 37/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Estado contratante puede tener buenos motivos para liberar a sus tribunales del trabajo de enjuiciarlas y sancionarlas. La atribución de esta misión, para dichas infracciones, a órganos de la Administración, no se opone al Convenio con tal de que el interesado pueda recurrir cualquier resolución así tomada contra él ante un tribunal que reúna las garantías del artículo 6». El mismo dictamen precisa que esa doctrina del TEDH es clara también en el caso Lutz, Engelrt y Nolkenbockhoff vs. República Federal de Alemania (sentencia del 25 de agosto de 1987). En este caso, afirma el dictamen, «la creación y puesta en funcionamiento del Tribunal Administrativo de la Función Pública no tiene ningún alcance que pudiera interferir el régimen de recursos judiciales, ni podría tenerlo al tratarse de una materia reservada al Estado». Asimismo, el dictamen señala que «una previsión de estas características tampoco es contraria a la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, régimen estatutario de los funcionarios y procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18.^a de la Constitución). Antes al contrario, tal posibilidad incluso resulta viable hoy día como fórmula sustitutoria de los recursos de alzada y de reposición, de manera que las Comunidades Autónomas pueden crear y regular órganos de esta naturaleza mediante ley al amparo de sus potestades de autoorganización (posibilidad entonces prevista en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y actualmente en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Como se dijo entonces, es el propio legislador estatal el que permite que, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, la posibilidad de introducir otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que dicho legislador reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 38/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El TREBEP establece en su artículo 6 que, en desarrollo de dicho Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y en su disposición final segunda precisa que las previsiones de dicha Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución.

Como hemos señalado, la Ley que se pretende aprobar debe respetar la normativa aprobada por el Estado al amparo de sus competencias, y en este sentido, deberá estarse atento durante la tramitación a cualquier modificación de la normativa básica que pudiera producirse. Siendo reciente su aprobación, como se advierte en el expediente, debe tenerse en cuenta la modificación introducida por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad en el empleo público. Como se indica en diversos informes emitidos, además de lo dispuesto en el TREBEP, determinados aspectos de la regulación exigen tener en cuenta la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre otras disposiciones. Paralelamente, el texto dictaminado debe configurarse de manera armónica con la legislación de la propia Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; el texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, y la Ley 1/2014, de 14 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Determinados aspectos de la regulación concuerdan también con lo previsto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y en la Ley

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 39/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

En definitiva, sin perjuicio de las concretas observaciones que pudieran formularse en el tercer fundamento jurídico de este dictamen, desde la perspectiva competencial, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes para la aprobación de la Ley de la Función Pública de Andalucía.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

En efecto, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.

En cuanto a la tramitación, consta que con fecha 24 de junio de 2020 la Secretaría General para la Administración Pública resuelve someter a consulta pública previa el Anteproyecto de Ley, en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y lo previsto en el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de la Junta de Andalucía. El Anteproyecto de Ley estuvo expuesto el Portal Web de la Junta de Andalucía

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 40/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>, del 26 de junio al 16 de julio de 2020, ambos inclusive. Habiéndose habilitado al efecto la dirección electrónica sgap.cpai@juntadeandalucia.es, se recibieron diferentes aportaciones que fueron valoradas por el órgano directivo en su informe de 10 de febrero de 2021.

Asimismo, consta que el procedimiento se inicia por acuerdo de 15 de febrero de 2021 del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Dicha resolución se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley, memoria justificativa y económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, y a tenor de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. No obstante, la memoria económica, a la que se adjunta Anexo sobre gastos de personal y financiación, fue complementada a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos (en fecha 29 de octubre de 2021).

Significar que en la sesión del Consejo de Gobierno de 16 de febrero de 2021, el citado Consejero presentó el Anteproyecto de Ley elaborado por su Consejería acordando continuar su tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006 citada.

De igual modo, la Secretaría General para la Administración Pública incorpora al expediente el “test de evaluación de la competencia”, Anexos I y II, en relación con el proyecto normativo en trámite (de 10 de febrero de 2021) documento elaborado de conformidad con lo previsto en el artículo 8.3.a) de los Estatutos de la Agencia de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. En este caso, la norma no distorsiona ni restringe la competencia efectiva según señala el órgano directivo proponente.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 41/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Significar que en el informe de 10 de febrero de 2021 sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, también se ha realizado la valoración de cargas administrativas, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, expresando que si bien el Anteproyecto de Ley no implica cargas administrativas para los ciudadanos o para las empresas puesto que la regulación propuesta no establece procedimientos concretos, sin embargo, de una forma general y sin entrar en detalle para cada uno de los procedimientos, se hace una aproximación al valor inicial de las cargas que supone.

Se ha incorporado al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (de 10 de febrero de 2021), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007 y 43.3 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, que regula su elaboración. De acuerdo con lo informado, el contenido del Anteproyecto de Ley y la regulación que se contiene en el Anteproyecto cuya tramitación se inicia en este momento, se puede concluir que, a causa de los roles de género que aún imperan en la vida social, económica y cultural, las mujeres, pese a su mayor número en el conjunto de la plantilla de personal desempeñan puestos de trabajo de menor nivel o categoría, por razones de su mayor vinculación a la prestación de servicio temporal, y también por las dificultades de ascenso en la carrera administrativa, causadas por las dificultades de conciliación de la vida profesional con la familiar y laboral, así como por la tendencia cultural y social a la feminización de profesiones más relacionadas con el cuidado, la asistencia y la atención a terceros, que se identifican con los niveles medios o bajos en las escalas de empleo público. Ello tiene como efecto añadido la llamada discriminación indirecta, que puede generar también brecha salarial, no derivada de las condiciones retributivas de los puestos de trabajo, pero sí de los niveles de los puestos de trabajo que efectivamente desempeñan las mujeres. Ante estas circunstancias, la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía tendrá un impacto de género previsiblemente positivo, por las razones que se exponen a continuación: Las premisas de la acción de gobierno son la defensa del talento, la no

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 42/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



discriminación y la eliminación de obstáculos de género para la participación directa en los puestos de decisión pública y en la actividad política, para la aplicación efectiva de los derechos reconocidos por la Ley de Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía; esta Ley exige la adopción de políticas transversales de fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como también de la corresponsabilidad y reparto equilibrado entre mujeres y hombres de las cargas familiares, superando y abandonado un modelo de distribución por género de dichas tareas, que perjudica directamente a la mujer y es elemento constitutivo de la brecha salarial. En este marco, el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía adopta la regulación necesaria para que dichas medidas puedan aplicarse de forma efectiva en el ámbito de la función pública de Andalucía: El impulso de la conciliación, racionalización y adaptación de horarios, así como de la desconexión digital. La Ley recoge entre sus principios de actuación, en los que basa el régimen jurídico de todo el personal al que resulta aplicable, la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, la no discriminación en todas sus facetas, el fomento de la conciliación de la vida profesional con la familiar y laboral y de la corresponsabilidad, y la transparencia retributiva y obligación de igual retribución por trabajo de igual valor. Asimismo, el respeto a la igualdad entre mujeres y hombres se configura como un principio inspirador del código de conducta del personal empleado público. Se regula la modalidad de trabajo no presencial. Se establecen criterios de preferencia y flexibilidad en el disfrute de las vacaciones anuales a favor de las personas con hijos e hijas al cargo en edad escolar obligatoria. La Ley regula específicamente la formación para la mejora de las competencias del personal y su reciclaje, actuando así como instrumento de progreso; y, al configurarse la formación como un derecho y considerarse el tiempo de asistencia a las actividades formativas como de trabajo efectivo, permite adquirir competencias dentro de la propia organización para así poder ascender en la carrera profesional. Asimismo, la Ley establece la obligación de que la oferta, programación, contenidos, profesorado o personal destinatario de las actividades formativas no incurran en discriminación directa o indirecta por ninguna razón. Y destacar también la posibilidad de que el personal pueda acudir a las actividades

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 43/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



formativas durante los permisos de maternidad, paternidad y excedencias por cuidados de familiares. En caso de no hacerse uso de dicha posibilidad, se prevé la preferencia, durante un año, en la adjudicación de plazas para participar en actividades formativas relacionadas con las funciones del puesto tras la incorporación del permiso de maternidad y paternidad o reingreso de la situación de excedencia por cuidado de familiares. La aprobación y ejecución de las ofertas de empleo público permitirán la incorporación de personal de nuevo acceso en todos los niveles (siempre dentro de los límites que establezcan la legislación básica estatal y el cumplimiento de las reglas de sostenibilidad financiera y presupuestaria), lo que, además, contribuirá a la reducción de la temporalidad, que afecta mayoritariamente al empleo femenino. Se regulan medidas concretas para fomentar la promoción interna, aumentando así las posibilidades de acceso a puestos de niveles superiores; también la configuración de la carrera horizontal, que permitirá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Estas dos últimas medidas facilitan, asimismo, que la carrera administrativa no sólo dependa de la renovación natural de las plantillas, la cual ralentiza la progresión de la mujer por su procedencia de niveles inferiores. También se recoge en la Ley la garantía de que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, la paridad en la composición de las Comisiones de Selección, y la obligación de que los órganos de selección velen por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos. Asimismo, se contempla la posibilidad de que las bases de las convocatorias de los procesos selectivos puedan incluir, como medida de acción positiva, un criterio de desempate a favor de las personas aspirantes del sexo femenino y del sexo masculino en aquellos cuerpos, especialidades o categorías profesionales en las que estas personas tengan una presencia inferior al 40% en la fecha de publicación de la correspondiente oferta (se trata de una medida favorecedora de la presencia proporcionada de mujeres y hombres en los diferentes cuerpos y categorías profesionales). Además, se ha redactado conforme a un uso del lenguaje inclusivo, contribuyendo así al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la eliminación del lenguaje sexista.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 44/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En relación con dicho informe se ha elaborado informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 29 de abril de 2021), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se emitió el informe sobre el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia (de 10 de febrero de 2021), de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, destacando que no tiene repercusión.

Consta que se ha emitido memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación (de 10 de febrero de 2021), de conformidad con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, ya citada. Significar que fue complementada por la de 31 de enero de 2022 a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos.

Igualmente se ha emitido memoria de evaluación del impacto en la familia, según lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, concluyendo que no se considera en sí mismo susceptible de repercutir sobre los derechos de la familia, si bien en el texto normativo se incluyen determinadas regulaciones que pueden tener un efecto positivo sobre las familias, concretadas en medidas tales como el impulso de la conciliación de la vida profesional con la familiar y laboral y de la corresponsabilidad, de la racionalización y adaptación de horarios, así como de la desconexión digital; la regulación de la modalidad de trabajo no presencial; el establecimiento de criterios de preferencia y flexibilidad en el disfrute de las vacaciones anuales a favor de las personas con hijos e hijas al cargo en edad escolar obligatoria; se ha previsto el tiempo de asistencia a las actividades formativas como de trabajo efectivo, lo que permite

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 45/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



adquirir competencias dentro de la propia organización y contribuye a favorecer la conciliación de la vida profesional con la familiar; la posibilidad de que el personal pueda acudir a las actividades formativas durante los permisos de maternidad, paternidad y excedencias por cuidados de familiares (caso de no hacerse uso de dicha posibilidad, se prevé la preferencia, durante un año, en la adjudicación de plazas para participar en actividades formativas relacionadas con las funciones del puesto tras la incorporación del permiso de maternidad y paternidad o reingreso de la situación de excedencia por cuidado de familiares).

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Dirección General de Presupuestos (de 22 de diciembre de 2021), exigido en el Decreto 162/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC2021/161, de 7 de febrero de 2022), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.5 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General para la Administración Pública (de 27 de octubre de 2021), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9/2007 y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (de 7 de mayo de 2021) según lo previsto en el artículo 39 de la Ley 13/2013, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006; y Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos (de 8 de octubre de 2021), de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.1.d) del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (de 20 de mayo de 2021) en virtud de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 46/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Asimismo, ha emitido su preceptivo informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (de 8 de diciembre de 2021), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.5 de la citada Ley 6/2006.

De igual modo, se ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.6 de la Ley 6/2006. En efecto, según resulta del procedimiento tramitado, constan algunas observaciones y sugerencias formuladas por los distintos organismos y entidades a los que se les ha dado trámite de audiencia. Asimismo el texto, mediante Resolución de 18 de marzo de 2021, se sometió a información pública por un plazo de quince días, apareciendo publicado en el BOJA núm. 57, de 25 de marzo de 2021.

Significar que el Anteproyecto de Ley fue tratado por la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General, en la sesión extraordinaria celebrada el día 9 de diciembre de 2021, según consta en el Acta nº 10/2021 de su Secretario (de 10 de diciembre de 2021). Además, ha sido tratado en las Mesas Sectoriales de Educación, Justicia, Sanidad y así como en el seno de la Comisión del VI Convenio Colectivo.

El Consejo Económico y Social de Andalucía ha emitido su dictamen nº 4/2022, aprobado por su pleno en la sesión de 15 de marzo de 2022, de conformidad con exigido conforme al art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

El Secretariado del Consejo de Gobierno ha formulado observaciones sobre el texto proyectado en su informe de 6 de abril de 2022, antes de que éste fuera remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 47/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hay que destacar que los informes emitidos y las observaciones y sugerencias realizadas por las Consejerías, Centros Directivos y Organismos llamados a intervenir en el procedimiento han sido objeto de valoración, quedando reflejo en el expediente de su aceptación o rechazo.

Con fecha 28 de febrero de 2022 se solicitó informe al Consejo General del Poder Judicial, conforme a lo previsto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial, que ha sido emitido con fecha 3 de junio de 2022.

Mediante diligencia de 10 de mayo de 2022, sucesivamente y a lo largo de la tramitación del Anteproyecto de Ley se hace constar que, en cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, la documentación obrante en el expediente se encuentra publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, examinó el referido Anteproyecto de Ley en la sesión celebrada el día 6 de abril de 2022, realizando diversas observaciones y acordando solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

Debe notarse, por último, que conforme al artículo 37.5.b) de la Ley 6/2006, el Consejo de Gobierno en funciones no podrá presentar proyectos de ley al Parlamento de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 48/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III

Realizadas las consideraciones que preceden y examinado el texto sometido a dictamen, este Consejo Consultivo considera que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo cual se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observaciones de redacción. Debería realizarse una última revisión del texto. Sirvan como ejemplo las siguientes sugerencias de diversa consideración:

- En primer lugar, respecto al **título** de la Ley, debería estudiarse la posibilidad de que el mismo se refiera al empleado público ya que la Ley proyectada no se limita a regular la “función pública”.

- Con el propósito de eludir el llamado uso sexista del lenguaje se emplean reiterada y excesivamente palabras en masculino y femenino o la palabra “persona” (“miembro”, “administradoras”, “extranjeras”,...), pero con ello se perjudica la simplicidad exigible en un texto normativo, que no siempre es fácil de lograr por la en ocasiones complejidad técnica del sector de la realidad que se disciplina, pero que es necesario intentar cuando ello es posible, como es el caso. Nada hay de reprochable en evitar un uso sexista del lenguaje, pero se trata de un medio, no un fin, de modo que por sí solo su resultado puede resultar hueró, más aún en un ámbito como el de la función pública, en el que no existe brecha de género alguna que superar, por más que equivocadamente así se proclame en la Exposición de Motivos. Véanse sobre la conveniencia de un uso de lenguaje con sentido común, aunque no sea esta la expresión que utilicen, los dictámenes 652/2019, 6, 214 y 781/2021, 112 y 306/2022, entre otros.

- Se debe hacer alusión al “texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público” pues esa es su denominación y no al “Texto Refundido (...)”. No siempre es así, pero sí en este caso como la publicación oficial del mismo revela.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 49/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- El texto utiliza en ocasiones la palabra “actitudes” (párrafo octavo del expositivo II y arts. 22.1, 22.3, 24.3, 45.2 y 45.3) cuando más bien parece que ha de referirse a “aptitudes”, que es lo que objetivamente puede adquirirse, poseerse y valorarse. Puede que tenga algún sentido la “actitud” para el personal directivo (párrafo referido de la Exposición de Motivos y arts. 22.1, 22.3 y 24.3), pero aún así el problema es cómo valorar la disposición a comportarse u obrar (actitud), que claramente puede ser ficticia y no facticia, a diferencia de lo que sucede con la capacidad de una persona para realizar adecuadamente una actividad o desempeñar una función o servicio, o la habilidad natural para adquirir conocimientos o desenvolverse adecuadamente en el ejercicio de una función (aptitud), que sí puede adquirirse (al menos en su primera acepción) y en todo caso valorarse, y que se supone que es de lo que debe tratarse cuando estamos ante el empleo público. En todo caso, ningún sentido tiene la valoración de la “actitud” en los apartados 2 y 3 del artículo 45. Por ello debería corregirse tal expresión en el sentido expuesto.

- Respecto al **artículo 135.1** del texto este Consejo Consultivo viene señalando que no deberían emplearse las conjunciones “y/o”. La combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico (“barra oblicua”) es incorrecta y no está admitido por la Real Academia Española, aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos. Dicho uso combinado (procede de la expresión inglesa “and/or”) es innecesario y olvida, según la RAE, que la conjunción “o” puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Por ello se desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005).

- En el **artículo 6.1**, debería expresarse “de acuerdo con” y no “de acuerdo a”; en el artículo 15.2.h) debería suprimirse la preposición “de” en “Cuerpo de Superior”; en el artículo 19.3 habría de aludirse a “rango de Director General”, pues no existe el rango de “Dirección General”; en el artículo 21.3 debería sustituirse “de efectuará” por “se efectuará”; en el artículo 23.2 debería eliminarse “miembros”; en el artículo 25.2 la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 50/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



copulativa “y” tras “voluntaria” debería sustituirse por la disyuntiva “o”; en el artículo 26.1 podría sustituirse “de acuerdo” por “y de conformidad” para evitar la repetición de “acuerdo”; en el artículo 28.1 debería suprimirse “de aplicación”, pues es innecesaria ya que no tendría sentido la “no aplicación”, así como podría sustituirse “en correspondencia con” por “según” (aunque el art. 14 del TREBEP utilice tal expresión); artículo 74.4 en la segunda línea dos “en su caso” seguidos; artículo 81.2 in fine “(...) y de los convenios colectivos que resulten de aplicación”; artículo 87.1. a) “(...) y con excepción de las zonas que se reserven (...)”, mejor decir directamente “reservadas”; artículo 88, párrafo 1 regula lo aplicable al personal funcionario y estatutario y el párrafo 2 el personal laboral, pero en lugar de referirse a este último de manera directa, dice “(...) las relaciones laborales incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley (...)”, sería más sucinta y clara la alusión a personal laboral; en el artículo 101.b) ha de cerrarse la proposición con un punto; en el artículo 102.3 podría eliminarse la copulativa “y” antes del “Cuerpo Superior de Inspección de Medio Ambiente” y “así como también” antes de “el Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”; en el artículo 136 debería colocarse la preposición “por” antes de “el tiempo indispensable”.

2.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “*lex repetita*”.

Aunque en términos generales se observan las exigencias propias de la misma (mediante la referencia al precepto reproducido), una última revisión del texto en este orden de consideraciones no sería baldía, habida cuenta de que estamos ante una deficiente técnica legislativa. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “*lex repetita*”,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 51/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pero, en todo caso, subraya que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma [ejemplo, el art. 28.1 del texto sometido a dictamen no reproduce la letra q) del art. 14 del texto refundido, o art. 37, que luego se comentará, respecto al art. 47bis del texto refundido]. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».

3.- Sobre la proliferación de comisiones. El texto remitido contempla una multiplicidad de comisiones: comisión independiente de selección de personal directivo público profesional (art. 23), comisión de ética respecto de tal personal (art. 27.3), comisión técnica de carácter colegiado para la valoración del desarrollo profesional para el reconocimiento del ascenso a cada tramo de la carrera horizontal (art. 54),

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 52/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



comisión de seguimiento para la valoración global de los procesos selectivos (art. 60.2), comisión paritaria para la solución extrajudicial de conflictos (art. 88.2), comisión técnica de los concursos específicos (art. 127.4), y Comisión de Coordinación del Empleo Público de Andalucía (art. 179).

Ciertamente este Consejo no puede valorar la “oportunidad” o “conveniencia” de tal proliferación, dado que no se le ha solicitado (art. 3 párrafo segundo de la Ley del Consejo Consultivo de Andalucía), y ciertamente no hay texto normativo moderno que se precie que no “genere” una pléyade de comisiones con funciones de alcance diverso y en ocasiones solapado. Pero que su “oportunidad” o “conveniencia” no pueda juzgarse o que sea tendencia no significa que merezca el plácet jurídico. En efecto, es posible realizar su valoración desde una exclusiva óptica jurídica que en el caso de un texto legal viene determinada por la Constitución. Al margen, pues, de lo que establece el artículo 3.1 de la Ley 40/2015 (principios de “economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales” y de “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos” -letras h) e i), aunque en realidad tales principios legales son fiduciarios del principio de eficacia), la Constitución establece como uno de los principios de actuación de la Administración Pública el de eficacia (art. 103.1) y no debe olvidarse, aunque frecuentemente se ignore, que los principios que figuran en la Constitución no son *flatus vocis*, sino que, como se dijo por nuestra mejor doctrina y se recoge por el Tribunal Constitucional, constituyen auténticas normas jurídicas cuya virtualidad, obviamente, no es el mismo que el de las normas que no recogen principios o, en concreto, de lo que pueden llamarse “reglas”.

Es cierto que este principio no se ha considerado normalmente desde la perspectiva organizativa, sino desde la actuación de las potestades administrativas respecto a los ciudadanos (relaciones *ad extra*), pero no puede desdeñarse su virtualidad *ad intra*, aunque solo sea por la natural conexión entre ambos ámbitos. Así, para el Tribunal Constitucional (SSTC 192/1991, de 14 de octubre, FJ 4 y 200/1991, de 28 de octubre, FJ 3) el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución justifica

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 53/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la adopción de medidas que “tiendan a que el personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentre en las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad propia de su cargo”; expresado de otra forma, el principio de eficacia no es ajeno a lo organizativo (véase respecto a este aspecto la STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5), ni a la función pública.

En el caso de la disposición normativa proyectada, el solapamiento de funciones no se da, pero sí cabe plantearse la eficacia que pueda tener crear no ya solo una comisión de selección del personal directivo, sino además una comisión ética para el mismo, o una comisión técnica de concursos específicos al margen de los órganos de selección especializados y permanentes, por ejemplo.

Este Consejo considera conveniente que la Administración valore rigurosamente la funcionalidad de la creación de cada una de esas comisiones respecto al principio de eficacia referido.

4.- Exposición de Motivos. Sobre la Exposición de Motivos puede considerarse lo siguiente:

a) El párrafo tercero del expositivo I, declara:

“Actualmente estas competencias autonómicas tienen que desarrollarse de acuerdo con las previsiones de la legislación estatal de carácter básico dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución y de acuerdo con las previsiones contenidas en su artículo 103; esencialmente, el 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, como texto único en el que se han integrado todas las modificaciones introducidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicha Ley indicaba en su Exposición de Motivos, y siendo un criterio consolidado por la doctrina del Tribunal Constitucional, que el régimen de la función

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 54/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. En este sentido, el vigente Texto Refundido insta en su artículo 6 a las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas a aprobar, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la función pública respectiva. De acuerdo con ello, la regulación estatal de carácter básico deja un amplio margen de regulación a las Comunidades Autónomas, que están llamadas a disponer su propio modelo organizativo mediante una norma que, de manera global y comprensiva de los diversos ámbitos de la regulación de la función pública, establezca la ordenación, defina el régimen jurídico y disponga el desarrollo de los instrumentos de gestión del empleo público en las mismas”.

En rigor, las competencias autonómicas no vienen fijadas por la normativa básica estatal, que es precisamente el producto del ejercicio de una competencia estatal, que si no se ha desarrollado conforme a las disposiciones del bloque de la constitucionalidad, sería inconstitucional. Son la Constitución y el Estatuto quien en nuestro caso delimitan (la primera permitiendo su asunción, el segundo asumiéndola) la competencia autonómica en esta materia. Ciertamente, la presunción de constitucionalidad (si es que rigurosamente pudiera llamarse así) de la normativa básica obliga a la autonómica a respetar sus postulados, pero no se trata tanto de que la competencia autonómica se ejerza sobre su base, sino más bien que en el ejercicio de esta competencia, fijada por otras disposiciones, se ha de respetar la normativa básica.

En cualquier caso, no ocupan el mismo lugar la normativa básica y un precepto constitucional, en este caso el artículo 103 (aunque da igual el que fuese), de modo que la imagen que ofrece el primer inciso de ese párrafo no es correcta.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 55/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Asimismo, el último inciso es una declaración inexacta, en tanto que cada Comunidad Autónoma pueda decidir el modo en que aborda la regulación de la materia, bien de forma “global y comprensiva”, o de forma sectorial y particularizada.

Por otro lado, no parece que el verbo instar sea el adecuado para hacer referencia a la previsión del artículo 6 del Estatuto Básico del Empleado Público y la expresión “dicha Ley indicaba en su Exposición de Motivos, y siendo un criterio consolidado por la doctrina del Tribunal Constitucional, que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado”, con el inciso entre comas ofrece una redacción anómala.

Finalmente debe hacerse referencia al texto refundido inicialmente y no al Real Decreto Legislativo.

Por todo ello, el párrafo podría simplificarse evitando errores de modo similar al siguiente:

“El ejercicio de la competencia autonómica ha de respetar la normativa estatal básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, constituida esencialmente por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuya Exposición de Motivos declaraba que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado sino que, por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. La regulación estatal de carácter básico deja así un amplio margen de regulación a las Comunidades Autónomas para la regulación de su función pública”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 56/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



b) El párrafo cuarto de ese expositivo declara:

“Pero ello no es meramente una obligación de desarrollo competencial, sino una ocasión para introducir elementos de modernización, dinamización y buena gobernanza en la gestión de los recursos humanos. Después de más de treinta y seis años se han producido profundos cambios en la realidad social, económica y política de Andalucía y, en consecuencia, en la función pública de Andalucía. Es necesario disponer de un nuevo instrumento legal actualizado de la función pública, capaz de adaptarse a las nuevas exigencias de la sociedad andaluza, contribuyendo a su progreso y desarrollo. Así, esta Ley es el resultado de un complejo proceso de estudio y participación de los diversos sectores de la Comunidad Autónoma de Andalucía implicados en esta materia que, sustituyendo a la normativa anterior, y aprovechando la experiencia que ésta proporciona, constituye un auténtico instrumento de modernización para lograr un empleo público de calidad, cualificado, eficiente y comprometido con la realidad social y las exigencias y anhelos de este nuevo tiempo, todo ello con el objetivo último de favorecer la excelencia en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía en una Administración del siglo XXI”.

Sobre ese párrafo puede afirmarse:

- El desarrollo competencial es precisamente el que permite la introducción de una regulación propia, por lo que uno (“desarrollo competencial”) y otra (“introducción de regulación propia) no son diferentes y eventualmente complementarios.

- Si se han producido profundos cambios en la función pública, como se afirma en ese párrafo, no sería necesario introducirlos; en realidad es la propia Ley la que persigue la introducción de esos cambios.

- La expresión “así” tras el tercer inciso, es incorrecta, pues la participación en la elaboración del texto no es causa ni consecuencia de esos profundos cambios.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 57/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Que la Ley pretende sustituir a la normativa anterior tampoco parece necesario explicitarlo pues va de suyo.

- “Auténtico” y el presente de indicativo “constituye” suponen una valoración impropia de un texto normativo.

- Todo tiempo es por definición nuevo (el pasado no es tiempo), de modo que bastaría con expresar “este tiempo” o sustituir “de este nuevo tiempo” por “actuales”; “todo ello” podría suprimirse.

En consecuencia, el texto podría redactarse de modo similar al siguiente:

“La Ley pretende la introducción de elementos de modernización, dinamización y buena gobernanza en la gestión de los recursos humanos, ya que después de más de treinta y seis años desde la aprobación de la Ley 6/1985 se han producido profundos cambios en la realidad social, económica y política de Andalucía, que aconsejan disponer de un nuevo instrumento legal actualizado de la función pública, capaz de adaptarse a las nuevas exigencias de la sociedad andaluza, contribuyendo a su progreso y desarrollo. Esta Ley es el resultado de un complejo proceso de estudio y participación de los diversos sectores de la Comunidad Autónoma implicados en esta materia, que aprovecha la experiencia adquirida en la aplicación de la referida Ley 6/1985 y que pretende constituir un instrumento de modernización para lograr un empleo público de calidad, cualificado, eficiente y comprometido con la realidad social y las exigencias y anhelos actuales, con el objetivo último de favorecer la excelencia en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía en una Administración del siglo XXI”.

c) En el **párrafo quinto** la expresión “todo ello con el objetivo primordial de mejorar la calidad de los servicios que la ciudadanía recibe de las Administraciones Públicas andaluzas a las que resulta de aplicación”, es innecesaria, pues repite

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 58/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



esencialmente lo que figura ya en el párrafo anterior “todo ello con el objetivo último de favorecer la excelencia en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía en una Administración del siglo XXI”.

d) En el **párrafo sexto** deberían indicarse los diferentes apartados tras los dos puntos, con letras minúsculas, por ejemplo, a partir del primero que comienza “Actualizar la regulación de la función pública (...)” en el apartado segundo (que podría ser el que se indicara con la letra b) la expresión “ahora se cuenta” no es adecuada, pues apunta a lo existente antes de la normativa que instaura la nueva Ley, por lo que sería mejor emplear la expresión “Con esta Ley se dispondrá de una regulación (...)”.

e) El **último párrafo del expositivo I** alude a la integración real de la mujer en la función pública, a la aprobación de Planes de Igualdad y a la brecha salarial entre hombres y mujeres. Debe tratarse de un error (no parece que pueda atribuirse a la ignorancia de la realidad de la función pública), puesto que a diferencia de lo que sucede en el ámbito privado, no existe discriminación alguna en la función pública entre hombres y mujeres (basta con comprobar el resultado de las pruebas selectivas para ello; aprueban más mujeres que hombres) y en el empleo público las mujeres y hombres que ocupan los mismos puestos son retribuidos exactamente lo mismo. El inciso debe suprimirse pues refleja una realidad actual inexistente en nuestra Comunidad y en toda España.

f) Los **párrafos octavo, noveno y décimo del expositivo II** declaran:

“La selección del personal directivo público profesional se realiza en convocatoria pública y obedece a los principios de idoneidad, mérito y capacidad, atendiendo a la valoración de capacidades, actitudes, conocimientos, experiencias profesionales y competencias técnicas y directivas. Se crea la comisión independiente de selección de personal directivo público profesional para efectuar la selección. Las personas titulares de la comisión se nombrarán por decreto de Consejo de Gobierno.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 59/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La comisión contará con los medios internos y externos adecuados, y los procesos de selección se basan en la verificación de condiciones personales y sistemas predictivos del comportamiento.

“Asimismo, la Ley regula los nombramientos y ceses del personal directivo público profesional y establece un sistema periódico de evaluación del cumplimiento de los acuerdos de gestión. Los resultados de las evaluaciones determinan la continuidad en el puesto y la cuantía de la parte variable de sus retribuciones. El personal directivo público profesional debe dedicar un tiempo al año para su formación y desarrollo. Además, debe cumplir un código ético y de conducta que se elabora y mantiene por una comisión de ética.

“Se aplicará la máxima transparencia en relación con la información sobre este personal, así como los procesos para su selección, nombramiento, evaluación del cumplimiento y cese”.

Desde el punto de vista de la economía de la Exposición de Motivos, podrían integrarse los tres párrafos en uno solo. Además, el primer párrafo es innecesariamente reiterativo (“idoneidad, mérito y capacidad, atendiendo a la valoración de capacidades, actitudes, conocimientos, experiencias profesionales y competencias técnicas y directivas”) con el omnipresente término “actitudes”, que en realidad habría de ser “aptitudes”. Podría expresarse: “idoneidad, mérito y capacidad, valorando significativamente experiencias profesionales y competencias técnicas y directivas”.

g) En el párrafo décimo noveno del expositivo II deberían tras los dos puntos ordenarse los párrafos como apartados, como se ha sugerido con el párrafo sexto del expositivo I.

h) No parece necesario transcribir la disposición adicional decimoquinta del TREBEP en el párrafo trigésimo del expositivo II.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 60/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



i) En el **párrafo trigésimo sexto del expositivo II** el inciso final reza: “Por decreto del Consejo de Gobierno se crearán órganos de selección especializados y permanentes para la selección del personal en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, adscritos a la Consejería competente en materia de Función Pública”. Su formulación es propia de una proposición normativa (esto es, de un precepto del articulado), no del contenido de una Exposición de Motivos, por lo que, además de eliminar la obvia referencia a la Administración de la Junta de Andalucía, el texto se acomodaría más a la naturaleza de la misma si se configurara en términos similares a los que siguen: “y se prevé la creación reglamentaria de órganos de selección especializados y permanentes para la selección del personal, adscritos a la Consejería competente en materia de función pública”.

5.- Artículo 1. El precepto cuya rúbrica es “objeto”, dispone:

“El objeto de esta Ley es definir, ordenar y desarrollar la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, así como determinar las normas aplicables a todo el personal de las Administraciones Públicas de Andalucía incluido en su ámbito de aplicación, en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el marco de la normativa estatal de carácter básico”.

El objeto de toda disposición normativa es regular o disciplinar todo o parte de una materia, de modo que “ordenar” forma parte del objeto, como también lo formaría la definición de la función pública, en tanto que supone fijar normativamente el concepto de la misma, como el desarrollo del régimen jurídico de la misma, pero no exactamente “el desarrollo de la función pública”, de modo que el precepto debería suprimir la referencia al desarrollo.

Asimismo y técnicamente, no es necesaria la expresión “en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por la Constitución

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 61/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, pues obviamente se está ejercitando una competencia autonómica que ha de respetar la normativa básica, por lo que podría suprimirse sin afectar un ápice a la economía del precepto.

También la expresión “en el marco de la normativa estatal de carácter básico” es en rigor innecesaria sin que, por lo demás, pueda revelarse suficiente para expresar la voluntad del legislador autonómico de respetar la misma al hilo de la regulación detallada que se realiza en el texto, como se pondrá de relieve en algunas de las observaciones que siguen.

6.- Artículo 2. En la **letra b)** se hace referencia al “Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía”, pero el precepto legal no debe dar por realidad no cambiante que exista un solo convenio, de modo que debería aludirse a “los convenios y demás normas convencionales que resulten de aplicación”.

En la **letra c)** se prevé que “el personal contratado por las entidades instrumentales del sector público andaluz” se rija por “sus propias normas convencionales”. Si bien la expresión “normas convencionales” es suficientemente amplia para comprender el fruto de acuerdos de diversa naturaleza, también es cierto que evoca inmediatamente al producto de la negociación colectiva, de modo que si el sentido normativo quiere aludir a otras “normas”, sería aconsejable que se hiciese referencia a “su régimen jurídico y sus normas convencionales”.

7.- Artículo 3.1, apartado 1.

Este artículo al declarar de aplicación la Ley al “personal de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción”, repite dicha declaración en sus letras e) y f) por lo que debería de corregirse, ya que en alguna de las dos letras sobra tal alusión.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 62/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



No obstante lo anterior, podría valorarse la posibilidad de refundir ambas letras por identidad material de su objeto y sentido.

8.- Artículo 6.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“A los efectos de esta Ley el conflicto de intereses comprenderá cualquier participación en una actuación administrativa o procedimiento en que este personal tenga, directa o indirectamente, intereses familiares, afectivos, de interés económico o cualquier otro motivo de comunidad de intereses, tanto propios como de terceras personas, que pudieran comprometer el ejercicio imparcial, independiente y objetivo de las funciones atribuidas al mismo”.

La expresión “tanto propios como de terceras personas” debe suprimirse porque genera inseguridad jurídica, pues se desconoce con exactitud qué significa que el personal al servicio de la Administración tenga intereses de terceras personas. Por lo demás, debe valorarse si el sentido normativo que se haya querido proponer se satisface con el adverbio “indirectamente”.

Por último, debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, ya establece en cuanto a su regulación expresa qué es lo que se entiende en el ordenamiento jurídico andaluz por “conflicto de intereses”, precepto que debería tenerse en cuenta a la hora de redactar este artículo.

9.- Artículo 15.2.f). Este precepto prescribe que será desempeñada exclusivamente por personal funcionario, entre otras, la función consistente en “la suscripción de informes económico-financieros legalmente preceptivos”. Las funciones relacionadas en el resto de los apartados de ese apartado 2 no ofrecen dudas sobre la exclusividad que se preconiza (“fe pública administrativa”, “constatación de hechos con presunción de veracidad”, “actos de administración de registros administrativos con efecto

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 63/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



constitutivo”, “órdenes de policía”, “actuaciones para identificación y firma por los ciudadanos en oficinas de registro”, entre otras), en algunos casos por venir así impuesto normativamente, pero en el supuesto comentado tal imposición no existe. No se trata de que este Consejo no considere razonable su inclusión, pero no se acierta a adivinar qué razones (que obviamente no pueden ser espurias) han llevado a incluir tal función, y no la de “suscribir informes jurídicos legalmente preceptivos”.

Ciertamente, el **apartado h)** alude a las funciones de los integrantes del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, pero también alude a las del Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría y a las del Cuerpo Técnico de Intervención y Auditoría de la Junta de Andalucía, y eso no ha impedido especificar que la suscripción de informes económico-financieros legalmente preceptivos solo pueda realizarse por personal funcionario. Y en todo caso esta previsión no deja de ser una redundancia, pues es obvio que las funciones atribuidas a personal funcionario tienen que ser realizadas por funcionarios.

Que el precepto se limite a reproducir el artículo 16 del Decreto-Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no implica en absoluto que su contenido tenga que seguir perviviendo en una Ley que proclama como objetivo lograr “un empleo público de calidad, cualificado y eficiente” (párrafo cuarto del expositivo I, por citar un ejemplo) y entre cuyos “principios de actuación” figura el de “objetividad, profesionalidad e imparcialidad”, que obviamente no se niega que pueda satisfacerse por el resto del personal empleado, pero que en todo caso constituye parte esencial de la definición de la función pública.

10.- Artículo 15.2.i). El precepto hace referencia a “procedimientos de gravamen”. Sería más exacto aludir a “procedimientos que den lugar a actos desfavorables o de gravamen”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 64/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



11.- Artículo 19.4. Este artículo dispone, en lo que aquí interesa destacar, lo siguiente:

“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 tenga atribuidas funciones calificadas como directivas de acuerdo con lo preceptuado en la presente Ley y en el estatuto del personal directivo público profesional. 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 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”.

Como es sabido el citado precepto básico establece que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. Pero dado que precisamente el mismo ha venido a ser desarrollado en la Ley (apartados 1 y 2 del art. 15), lo lógico es que el precepto haga referencia más que al artículo 9.2 del texto refundido, ya aludido en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 15, solo al indicado artículo 15, en sus apartados 1 y 2, ya que en otro caso se ofrecería la impresión de que se está obviando explícitamente tal desarrollo.

12.- Artículo 20. El párrafo primero se inicia con la expresión “la misión general del personal directivo público profesional”. La expresión “misión general” no es adecuada, como ya advirtió el informe del Gabinete Jurídico, pues la palabra misión evoca en el plano jurídico siempre una actuación internacional, y en el plano coloquial a algo con cierta intensidad épica, lo que no es el caso.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 65/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Según el informe que contesta las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, se trata de un “término técnico en materia de organización”. Pero en “materia” de organización jurídica no lo es y, en todo caso, lisa y llanamente no debe serlo.

Podría sustituirse por “la función general (...)”.

Esta observación se hace extensiva al **párrafo vigésimo del expositivo primero**, de la exposición de motivos.

13.- Artículo 21.2. Este precepto dispone en su párrafo primero lo siguiente:

“En todo caso, antes del nombramiento para un puesto catalogado como de personal directivo público profesional se elaborará y firmará un acuerdo de gestión, que entrará en vigor con el nombramiento y que tendrá carácter público. En el acuerdo, de conformidad con el superior, se determinarán los objetivos a cumplir, los instrumentos y periodicidad con que se producirá la evaluación de su cumplimiento, y las condiciones retributivas de carácter variable que se le asignen en función de los resultados de dicha evaluación de cumplimiento. El acuerdo de gestión podrá ser modificado en 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”.

Deben formularse las siguientes consideraciones:

a) La primera, como puso de relieve el informe del Gabinete Jurídico, es que dado que el artículo 13.4, inciso segundo, dispone que “cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”, el precepto debería añadir al final del primer inciso, tras “carácter público”, la expresión “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13.4 del texto

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 66/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público respecto al personal directivo que reúna la condición de personal laboral”. La “cláusula general” del artículo 1 puede mostrarse insuficiente para señalar tal respeto a la normativa básica, dada la redacción del precepto, y de ahí precisamente la observación a ese precepto sobre la referencia al respecto del marco de la normativa básica; ni tampoco basta al referencia en el apartado 1 al artículo 13 referido, pues la misma parece derechamente formulada respecto a la negociación colectiva.

b) La segunda es que según el precepto comentado el acuerdo de gestión tendrá un contenido determinado, de conformidad con “el superior”. Se desconoce quién será exactamente “el superior”. Si es la autoridad u órgano que lo nombra, la referencia es superflua e induce a confusión, pues es obvio que si el acuerdo ha de ser firmado, como tal acuerdo lo habrá de ser por la autoridad u órgano que lo nombra, por lo que es obvio que el contenido del acuerdo se fija de conformidad con tal “superior”. Si la alusión a tal “conformidad” no es bizantina, se desconoce quién será “el superior”.

Por tanto, si “el superior” o “el órgano superior” es “el órgano o autoridad competente” que nombra al personal directivo público profesional, a ese órgano o a esa autoridad ha de hacerse referencia y la especificación de que la determinación del contenido del acuerdo de gestión se realizará de conformidad, entonces, con quien realiza el nombramiento, es innecesaria. Si el “superior” o “el órgano superior” son diferentes de esa autoridad u órgano a que se refiere el párrafo segundo del artículo 21.2, deberán deslindarse ambas figuras de forma que no exista duda para su identificación.

Similar consideración puede formularse respecto al “órgano superior” mencionado en el **artículo 26.2**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 67/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



14.- Sistema de selección del personal directivo público profesional (arts. 23, 24 y 25).

El referido sistema, que el informe del Gabinete Jurídico examina minuciosamente, se contempla en los referidos artículos 23, 24 y 25. Sobre el mismo puede considerarse lo siguiente:

a) El primero y el último de esos preceptos (arts. 23 y 25) permiten describir el sistema del siguiente modo: “cuando un órgano pretenda cubrir uno de esos puestos solicitará de la comisión independiente de selección la convocatoria del proceso de verificación y valoración de los requisitos que haya de reunir el citado personal, tras el cual propondrá al órgano solicitante como mínimo tres personas entre las que el referido órgano nombrará a la que tenga por conveniente.”

El precepto cuyo papel en tal sistema se desconoce es el artículo 24, que regula la “acreditación de competencias directivas para el personal directivo público profesional de funcionario o laboral”, y cuyo apartado 1 dispone:

“El Instituto Andaluz de Administración Pública podrá realizar procesos abiertos para acreditar las competencias directivas a personas aspirantes a acceder a puestos del dirección pública profesional para el personal funcionario de carrera o laboral fijo”.

Dado que, por un lado y como se ha indicado, el artículo 23 se refiere a 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 tales puestos, y por otro, que el artículo 24 no establece prescripción alguna que permita relacionar normativamente con el artículo 23 la eventual acreditación de las competencias que prevé, son varias las cuestiones que se suscitan:

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 68/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Primera, si el "podrá" del artículo 24.1 no debe dar a entender que la competencia de acreditación de las "competencias directivas" del personal directivo "funcionario o laboral fijo" sea de ejercicio discrecional o potestativo, pues se trata de una competencia propia del Instituto Andaluz de Administración Pública a la vista del Decreto 277/2009, de 16 de junio, por el que se aprueban sus Estatutos. De forma que el artículo 24.1 debería redactarse de la siguiente forma o similar "El Instituto Andaluz de Administración Pública realizará" o "El Instituto Andaluz de Administración Pública es el organismo competente para realizar (...)".

- Segunda, si tal acreditación debe realizarse para participar en los procesos de verificación del artículo 24, ello obligaría, de un lado, a redactar el precepto de otra forma para conciliar normativamente los artículos 23 y 24, mediante una referencia en uno o en otro al diferente y, de otro, a una articulación más adecuada de los sentidos normativos de ambos, pues no se alcanza a comprender que una vez acreditadas las competencias directivas mediante los procesos abiertos a que alude el artículo 24, la comisión independiente del artículo 23 deba "reevaluar" tal acreditación. Si las competencias ya se han acreditado por el Instituto Andaluz de Administración Pública no se aprecia el fundamento de una nueva verificación como si la acreditación ante el IAAP debiera ser evaluada, de modo que cabría incluso idear que sea al propio IAAP al que deba dirigirse la solicitud del artículo 25, en cuyo caso el papel de la comisión independiente sería bizantino.

Otra cosa es que partiendo de la hipótesis de que la acreditación ante el IAAP sea obligada, esta acreditación sea diferente de la verificación del artículo 23, de modo que en la primera se trata de una acreditación de competencias directivas, genérica, y en la segunda, de la verificación, respecto de los que ya hayan acreditado genéricamente esas competencias, de los "requerimientos previamente establecidos para el puesto a cubrir" (como literalmente expresa el artículo 25) cuando el órgano que pretenda cubrir un puesto de tal carácter solicite de la comisión la propuesta de al

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 69/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



menos tres personas. Pero en tal caso debe también mejorarse la redacción, para que no haya duda alguna sobre la función que tienen la “acreditación” y la “verificación”.

- Tercera, si el artículo 24 fuese una alternativa al artículo 23, lo que no encaja con el artículo 25 que exige “solicitar de la comisión la celebración de la convocatoria pública” referida en el artículo 23.1, el sistema diseñado no tendría sentido.

En definitiva, es necesario redefinir el sistema en el sentido de que la redacción de los preceptos referidos permita apreciar con claridad la función que cumplen sus prescripciones normativas y que el sistema resulte coherente. La respuesta contenida en el informe que contesta las observaciones del Gabinete Jurídico no es suficiente para aclarar tales cuestiones, pero incluso aunque se considerase que lo fuera, es el texto de la Ley el que tiene que evitar zonas grises que impiden apreciar el sistema que se quiere imponer, sin necesidad de acudir a un informe.

b) Por otro lado, se distingue en la Ley entre personal directivo público profesional alto cargo y personal directivo público profesional funcionario de carrera o laboral fijo. Pues bien, se considera personal directivo profesional alto cargo a quienes tengan rango de Director General o inferior (esta última calificación es posible a la luz del art. 2.1 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos) y el artículo 19.3 considera que sigue sujeto a su “regulación específica”, de la que resulta su libre designación [art. 26.2.b) de la Ley 9/2007], pero la letra de la Ley no autoriza a excluir que el nombramiento de los Directores Generales se realice previo el proceso de selección a que se refieren los artículos 23 y siguientes, como tampoco del texto resulta óbice para que su actividad sea evaluada. Es claro que el sistema no puede calificarse en modo alguno de “libre designación”, y la cuestión es si eso es lo que realmente se pretende en el texto o no, dada la referencia a su “regulación específica” pero la ausencia de toda matización en

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 70/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los artículos 23 y siguientes, de modo que si no es ese el sentido normativo del mismo, es claro que debe indicarse expresamente en la Ley cuyo anteproyecto se examina.

Pero por otro lado, si se excluye de tal sistema a los Directores Generales, su inclusión como personal directivo profesional alto cargo carece de sentido.

15.- Artículo 26.5. Este precepto dispone que “el personal directivo público profesional deberá dedicar un tiempo al año para su formación y desarrollo”. Sin necesidad de un análisis ontológico del concepto tiempo, que llevaría ya de por sí a la inadecuación de la fórmula empleada (ciertamente en este y en otras tantas normas), sería más adecuada utilizar la expresión “el personal directivo público profesional deberá atender anualmente a su formación y desarrollo”.

16.- Artículo 28.2.b). En este precepto, relativo al derecho a recibir información y formación con ocasión de la incorporación a un órgano o unidad administrativa, se expresa que se ha de facilitar “la formación entre la persona que deja el puesto y la persona que se incorpora”, pero si se quiere aludir a la formación no puede haberla “entre” sino “de” la persona que deja el puesto “a la” persona que se incorpora, o bien se alude a la “información” en vez de a la “formación”.

17.- Artículo 34.1. Este precepto contempla la responsabilidad del personal en la buena gestión pública que tenga encomendada en el ejercicio de las funciones que le son propias, y el párrafo segundo dispone:

“Se entenderá como ejercicio de sus funciones, las que correspondan al personal al ser designado miembro del consejo de administración, patronato, máximo órgano de gobierno u órgano liquidador de entidades públicas, privadas y consorcios”.

Este párrafo introduce confusión. Da la impresión de que se trata de una concreción de esas funciones respecto de ese personal, pero no solo cabe plantearse

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 71/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



si es necesaria tal precisión, sino si la redacción es adecuada, pues tal y como se redacta no ofrece la impresión de que se esté contemplando un supuesto específico, sino que se está definiendo el ejercicio de las funciones. Por otro lado, contemplarlo como supuesto específico es inane, pero si se opta por ello la redacción debería ser similar a la siguiente:

“Tales funciones serán, en su caso, las que le correspondan por su designación como miembro del consejo de administración, patronato, máximo órgano de gobierno u órgano liquidador de entidades públicas, privadas y consorcios”.

18.- Artículo 37. Este precepto dispone lo siguiente:

“1. En los términos previstos en la normativa estatal de carácter básico, en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico que resulta de aplicación, se establecerán reglamentariamente los supuestos y condiciones para desempeñar las funciones correspondientes al puesto de trabajo de forma no presencial o a distancia cuando el contenido competencial del puesto de trabajo pueda desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, garantizándose la atención presencial a la ciudadanía respecto a aquellos servicios en que así se establezca.

“2. La prestación del servicio mediante trabajo no presencial habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.

“El trabajo no presencial deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

“La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 72/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“3. El personal que preste sus servicios mediante la modalidad de trabajo no presencial tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial”.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 10/2021 ha regulado el trabajo a distancia en nuestro país, sustituyendo a lo previsto por el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores, que en su actual redacción se remite a esta nueva norma legal. Pues bien, el artículo 2 de esta Ley 10/2021 diferencia nítidamente entre trabajo a distancia (“forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda la jornada o parte de ella, con carácter regular”) y teletrabajo (“aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”). Por lo tanto, hay una relación de género (trabajo a distancia) y especie (teletrabajo), pues este último es una modalidad del primero.

La cuestión no tendría relevancia si no fuese por dos cuestiones que nos afectan directamente. En primer lugar, que la Disposición Adicional 2ª de la Ley 10/2021 ha señalado que esta norma legal no será de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (los funcionarios están excluidos de esta regulación legal en base a lo dispuesto por el propio artículo 1 de la Ley 10/2021, que señala que sólo se aplica a los trabajadores del art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores). En segundo lugar, por el hecho de que el legislador estatal ha modificado el TREBEP para incluir un nuevo artículo 47bis la regulación del teletrabajo, no del trabajo a distancia de funcionarios y trabajadores. Es decir, se regula sólo la especie, no el género. Ello supone, digámoslo con claridad, que en el ámbito de las Administraciones Públicas, el único trabajo a distancia posible es el teletrabajo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 73/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Sin embargo, el artículo 37 del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública de Andalucía confunde ambos conceptos. De hecho, si bien el precepto del anteproyecto es, en líneas generales, una transcripción de parte del artículo 47bis, se comete el error de sustituir el término "teletrabajo" del TREBEP por "trabajo a distancia". La cuestión es más delicada aun, si se tiene en cuenta que el primer apartado del artículo 47bis reitera el concepto de teletrabajo que toma del artículo 2 de la citada Ley 10/2021: "se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación". Siendo, pues, claro que el artículo 47bis admite sólo el teletrabajo, es obligado suprimir la confusión existente en el artículo 37 del Anteproyecto. Debe tenerse en cuenta que teletrabajo y trabajo no presencial no son exactamente lo mismo, pues el primero es una especie del segundo, de modo que existe trabajo no presencial que no es teletrabajo. Como resulta del artículo 47bis del TREBEP, el teletrabajo, que es el regulado en el mismo es "aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación".

El artículo 37 comentado confunde ambos conceptos, y si lo que pretende, como parece obvio, es regular como modalidad de trabajo no presencial, el teletrabajo, debe así de expresarse literalmente, eliminando la alusión a las modalidades no presencial y presencial. Es cierto que se alude a los medios tecnológicos (inciso último del apartado 1 y párrafo tercero del apartado 3), pero si se quiere aludir al teletrabajo, esto es, a lo normado en el artículo 47bis del TREBEP, debe hacerse referencia al "teletrabajo".

19.- Artículo 42.1. El precepto en cuestión dispone que "no procederá autorización de compatibilidad para un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos legalmente previstos". Si se tiene en cuenta que ese

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 74/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



precepto y los siguientes regulan la incompatibilidad y que el artículo 44 contempla la “renuncia a la dedicación exclusiva a las funciones públicas”, sería aconsejable que se sustituye ese inciso último por la expresión “de acuerdo con lo previsto en esta Ley y salvo los supuestos legalmente previstos”.

20.- Artículo 45. Este precepto, que lleva por rúbrica “conceptos de formación, aprendizaje y acreditación de competencias”, dispone lo siguiente:

“1. Se entiende por formación el proceso de aprendizaje planificado para la adquisición, retención y transferencia de competencias de las personas y para la organización.

“2. Se entiende por aprendizaje el proceso de adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y valores mediante el autodesarrollo, el diálogo, la enseñanza o la experiencia.

“3. Se entiende por acreditación de competencias el proceso mediante el cual se reconoce a una persona una competencia, entendida como el conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, o un conjunto de competencias, de acuerdo con un esquema de acreditación desarrollado reglamentariamente”.

El precepto es confuso y mezcla los conceptos de formación y aprendizaje, como se verá a continuación.

Según el apartado 3, la competencia es el conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y valores; de ahí se deduce, de acuerdo con el apartado 2, que el aprendizaje es el proceso de adquisición de competencia o competencias; e igualmente, colegimos con arreglo al apartado 1, que la formación, simplemente, consiste en la planificación del aprendizaje (es decir, la adquisición de competencias) y la planificación de la retención y transferencia de tales competencias.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 75/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Pero para llegar a esa conclusión, ha sido necesaria una tarea interpretativa del precepto cuya dificultad es notable.

Por tanto, parece que lo pertinente sería acometer las definiciones, que por su naturaleza han de ser claras e inequívocas para el lector e intérprete de la ley, mediante un discurso sencillo e inteligible, en cuya redacción se refleje que la formación es el instrumento de planificación del aprendizaje, retención y transferencia de la competencia adquirida, por una parte; y el aprendizaje es el proceso de adquisición de tal competencia, para finalizar el artículo definiendo qué es la acreditación de la competencias.

21.- Artículo 47. Lleva por rúbrica "la formación como derecho" insiste en la confusión inicial entre los conceptos de formación y aprendizaje del art. 45. En realidad se refiere tanto a la formación como al aprendizaje, en consecuencia debería corregirse el precitado título.

22.- Artículo 49. Al final de este precepto se expresa que "a estos efectos, la actividad de los órganos responsables de la formación tendrá entre sus objetivos consolidar la elaboración de mapas de competencias ligados a la carrera profesional, a la selección y al aprendizaje".

La formación del empleado público, obviamente, se imparte a quien ya ha sido seleccionado como tal, en cualquiera de sus modalidades. No se comprende el precepto cuando indica que uno de los objetivos de la formación y aprendizaje se encamina a la selección, sin más matices, ya que en estos términos, el concepto abarcaría asimismo a quien pretende presentarse mediante acceso libre a un proceso selectivo de la Administración, sin vinculación previa con ésta.

Hemos de suponer que el artículo pretende referirse a la formación encaminada a la selección del personal como procedimiento de promoción interna, en los términos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 76/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



contemplados en el artículo 18 del TREBEP, pero precisamente por tal razón ha de constar una referencia expresa a éste en su redacción a fin de evitar futuras y equívocas interpretaciones.

23.- Artículo 50.1. Este precepto (“Promoción profesional del personal funcionario de carrera”) dispone:

“El personal funcionario de carrera tiene derecho a la promoción profesional, que se articulará a través de la carrera profesional, entendida como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad”.

Los principios que deben presidir la promoción profesional son no solamente la igualdad, sino también la capacidad y el mérito. No se puede olvidar que si bien el artículo 103.3 de la Constitución parece vincular la capacidad y mérito con la selección, tales principios también deben presidir la provisión de puestos de trabajo [la carrera vertical a que se refiere el artículo 50.3.b) del Anteproyecto] y la promoción interna vertical [artículo 50.3.d) del Anteproyecto]. A ello se ha de añadir que la normativa básica así lo exige (arts. 16.2 y 18.1 del TREBEP).

24.- Artículo 52.4. El artículo en cuestión prescribe:

“El personal funcionario interino tiene derecho a la carrera horizontal en los mismos términos que el personal funcionario de carrera, sin perjuicio de la necesaria adaptación a la naturaleza temporal de su relación, y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento”.

La carrera profesional horizontal del personal interino, en principio, la reconoce el TREBEP a los funcionarios de carrera. Pero en interpretación de la cláusula 4ª de la Directiva 1999/70 del Consejo, de 28 de junio de 1999, se ha considerado como

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 77/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“condición de trabajo” de aplicación tanto a trabajadores con contrato fijo como de duración determinada, sin distinguir por tal circunstancia, la carrera profesional horizontal, en este caso a los funcionarios.

Así se ha venido admitiendo igualmente por el Tribunal Supremo, tal y como consigna el Gabinete Jurídico en su informe.

El precepto de la Ley a que nos referimos recoge esa jurisprudencia y vuelca en su redacción la literalidad parcial del artículo 10.5 del TREBEP. Ahora bien, en los términos en los que queda redactado (“sin perjuicio de la necesaria adaptación a la naturaleza temporal de su relación, y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento”), parece que se confiere un derecho especial al interino a exigir un procedimiento específico a su condición de tal para realizar su propia carrera horizontal, al margen del funcionario de carrera, lo cual podría generar desigualdad en perjuicio de este último.

Dado, por otra parte, que el procedimiento para la valoración del desarrollo profesional horizontal se posterga al futuro reglamento (artículo 54 del Anteproyecto), se recomienda que la literalidad del artículo 52.4 se acomode, debido a su mayor neutralidad interpretativa, al artículo 10.5 *in fine* del TREBEP, sustituyendo la actual dicción del precepto (la transcrita “sin perjuicio de la necesaria adaptación a la naturaleza temporal de su relación, y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento”) por la más aséptica “en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento”, modulándose en el reglamento que se desarrolle el modo y condiciones de participación del interino y si ello requiere alguna particularidad.

25.- Artículo 58.1. Para seguir la sistemática del artículo 50.1 de la ley, se debe invertir el orden de los apartados a y b, y por tanto primero referirse a la promoción interna horizontal y luego a la vertical.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 78/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



26.- Artículo 61.2.b). Es aconsejable sustituir la expresión “proyecto” por “programa de formación específico” aludido en el apartado a) anterior, a fin de evitar confusiones interpretativas.

27.- Artículo 61.2.c). Este precepto dispone lo siguiente:

“2. Los efectos de resultados negativos en la evaluación del desempeño, además de la no percepción de las retribuciones vinculadas al desempeño, serán los siguientes:

c) Reglamentariamente se determinarán los efectos que puedan derivarse en caso de la obtención de terceros o más resultados negativos y consecutivos en la evaluación del desempeño”.

Después de especificar en los apartados a) y b) los efectos de la obtención de resultado negativo en el proceso de evaluación del desempeño, por primera y segunda vez de forma consecutiva, nos remite a un futuro reglamento en el que se fijarán los efectos de una eventual tercera vez (o más veces) de resultados negativos en dicha evaluación que deben ser consecutivos según el tenor literal de la norma.

Si tenemos en cuenta que uno de esos efectos puede ser el “cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso” según los términos en los que se expresa el artículo 20.5 del TREBEP, resulta necesario otorgar cobertura legal a un efecto tan grave como es esa pérdida del puesto, en lugar de relegarlo a un futuro reglamento en el que pudiera establecerse esta consecuencia. Por tal motivo, resulta oportuno completar el apartado 2 del precepto introduciendo ese rango legal con una expresión semejante a la siguiente:

“Los efectos de resultados negativos en la evaluación del desempeño, además de la no percepción de las retribuciones vinculadas al desempeño y de conformidad

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 79/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



con lo previsto en el artículo 20.5 por el que se aprueba texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, serán los siguientes: (...)"

28.- Artículo 63.1.b). Recoge como principio del sistema retributivo de los empleados públicos la "Igualdad de retribución por trabajo de igual valor entre mujeres y hombres".

Tal principio, como ya se advirtió en la observación sobre la Exposición de Motivos, es una obviedad que no solamente nada aporta al texto legal (de hecho, esa igualdad ha sido y es la norma en las Administraciones Públicas), sino que su mención expresa deja sin consagración legal la igualdad retributiva que por trabajo de igual valor, debe también existir entre personas de distinta raza, religión, opinión, opción sexual o género, por ejemplo, y que sin embargo no se recogen expresamente en el artículo en cuestión.

En definitiva, esto no es más que el reflejo del artículo 14 de la Constitución, y consecuentemente lo procedente es reflejar un principio de igualdad de retribución por trabajos de igual valor sin que pueda quebrantarse el mismo por ninguna circunstancia ajena al desempeño.

29.- Artículo 64.2. Este precepto se refiere a las retribuciones del personal funcionario, y dispone: "(...) participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios".

Establece un principio fundamental que ni siquiera se cumple en el ámbito estatal (por ejemplo, valoración de objetivos en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o Agencia Tributaria) en *pro* de la objetividad e imparcialidad en la actuación del funcionario.

No obstante, este artículo, en su segunda parte está mal redactado y dificulta la comprensión de los preceptos en él contenidos. Se propone por ello una redacción

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 80/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



similar a la siguiente: "(...) ni tener participación directa o indirecta o premio relacionados con multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidos a los servicios".

30.- Artículo 65.b), párrafo tercero. Este precepto dispone lo siguiente:

"Los trienios se percibirán, en su totalidad, por las cuantías que correspondan al subgrupo o grupo de clasificación en el que el personal funcionario se encuentre en servicio activo, o del cuerpo desde el que hubiera pasado, en su caso, a la situación de servicios especiales, sin que ello pueda suponer que perciba un importe inferior equivalente a la suma total de los importes individualizados de los trienios que tenga reconocidos en cada grupo o subgrupo, en cuyo caso percibiría estos".

El sentido normativo del precepto parece querer decir que los trienios en su totalidad deben percibirse por el importe correspondiente al subgrupo en el que el funcionario se encuentra en activo en el momento de su abono y no en el momento de su perfeccionamiento o devengo. Pero puede suscitarse la duda de si eso es así o realmente se percibirán por las cuantías que correspondan al subgrupo o grupo de clasificación en el momento que fueron perfeccionados, dadas las implicaciones económicas de uno y otro sentido, de las que el informe de la Dirección General de Presupuestos es ilustrativo. Por ello este Consejo considera necesario que la redacción del precepto se realice de forma que no ofrezca duda alguna el sentido pretendido por el legislador.

31.- Artículo 71.1. Este precepto establece lo siguiente:

"El personal funcionario interino percibirá, proporcionalmente a la jornada laboral que tenga establecida, las retribuciones básicas del grupo o subgrupo de adscripción, así como las pagas extraordinarias por los conceptos retributivos que le correspondan. Percibirá, asimismo, y en las mismas condiciones, las retribuciones complementarias

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 81/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



del puesto de trabajo y, cuando proceda, el complemento por desempeño, así como las gratificaciones por servicios extraordinarios”.

No sabemos si el legislador pretende reproducir el artículo 25 del TREBEP, ya que en los términos actuales cabe una interpretación que reduce la retribución del funcionario interino respecto al de carrera, así como también otra que la mejora en relación a éste.

Además de las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias, al interino se le reconocen las retribuciones complementarias del puesto de trabajo. Se puede interpretar, restrictivamente, que tal retribución es la del artículo 66.2.c) de la Ley (el equivalente al complemento específico actual); pero en sentido amplio, se puede considerar que son todas las del artículo 66.2, ya que todas las que recoge en este apartado se vinculan con el puesto de trabajo que se desempeña.

Lo más adecuado sería que con remisión al artículo 62, se especifiquen los conceptos retributivos del funcionario interino.

32.- Artículo 75.1. En la retribución del funcionario pendiente de adscripción, solamente se especifica el abono del complemento de nivel competencial correspondiente al puesto del que ha sido removido o cesado el funcionario en cuestión, pero no el correspondiente a aquel que reingresa al servicio activo procedente de una situación de servicios especiales (lo cual si queda resuelto en el abono del complemento del puesto de trabajo). Es necesario completar el precepto con este supuesto omitido.

33.- Artículo 76.1. Este precepto preserva la plenitud de los derechos económicos durante el disfrute de los permisos por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, adopción, lactancia natural, permiso por cuidado de hijos e hijas afectados por cáncer u otra enfermedad grave e incapacidad temporal.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 82/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Lo anterior supone que en esas situaciones, el funcionario también percibirá el complemento de desempeño aún cuando no haya desempeñado su puesto de trabajo, y por tanto no ha sido evaluado por el órgano a que se refiere el artículo 60.4 del Anteproyecto. Ante la omisión de un criterio sobre la cuantificación de ese complemento devengado por quien no ha desempeñado de forma efectiva su puesto de trabajo, resulta necesario establecer en la norma la cuantificación de este complemento, a semejanza de como se hace en el artículo 76.3 a propósito de la cuantificación de las retribuciones variables a quienes se encuentran en situación de incapacidad laboral transitoria por enfermedad profesional o accidente laboral.

34.- Artículo 76.3. El artículo en cuestión dispone lo siguiente:

“Durante la situación de incapacidad temporal y la prórroga de los efectos de la misma, declarada como enfermedad profesional o accidente de trabajo, el personal funcionario percibirá el complemento previsto en el apartado 2, al que se sumará la media de las retribuciones variables que hubiera percibido durante el año inmediatamente anterior al de la fecha de la baja, o durante el tiempo de desempeño del puesto en que se inicia esta situación, de ser inferior. Esta media se incrementará en el mismo porcentaje que lo hagan esas retribuciones variables.”

El abono de las retribuciones variables en situación de incapacidad transitoria por enfermedad profesional o accidente laboral, comprende evidentemente el complemento por desempeño (la actual productividad), en la cuantía media a la que se había venido percibiendo, concepto retributivo éste que no se abona a quien se encuentra en incapacidad transitoria por causa ajena a enfermedad profesional o accidente de trabajo (artículo 76.2 del texto proyectado). Este devengo produce un evidente efecto incitador a la baja médica por motivos laborales (es característica la depresión por estrés laboral a estos efectos) a quien es un habitual de este tipo de situaciones, consciente además de que con ello va a percibir el mismo complemento

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 83/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



por desempeño que los compañeros de trabajo que sí han estado prestando sus servicios y realizando las tareas de quien ha estado de baja.

Este efecto nocivo que produce el precepto es contrario a la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio funcional que pretende implantarse con esta Ley, recomendándose un replanteamiento del pago de este complemento. Salvo que se considere que la productividad no se vincula al logro de objetivos y cumplimiento de tareas, lo cual sería una contradicción con lo que se regula en los artículos 59 y siguientes del Anteproyecto de Ley. Por ello, sería necesario modular el abono del complemento en cuestión para quien se encuentre en esta situación, ya que en caso contrario, quien se encuentra de baja laboral puede percibir una retribución superior a quien está cada día en su puesto de trabajo y es evaluado a la baja en su desempeño por la comisión encargada de ello.

35.- Artículo 78.1.a) y b). Para mejor sistemática del texto se debe llevar el inciso final de la letra a) a la b), porque se refieren al mismo tipo de permiso sin retribución. Se propone una redacción similar a la siguiente: "b) En el mes de iniciación de licencias sin derecho a retribución y en el mes de la reincorporación después de su disfrute o conclusión."

El **apartado 2** dispone que "Las pagas extraordinarias se devengarán el día 1 de los meses de junio y diciembre, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67". Es más correcto como dice textualmente este último artículo: "El primer día hábil" y la remisión legal debe hacerse al art. 67.2.

36.- Artículo 84.5. Siguiendo la redacción del artículo 38.7 del TREBEP, debería completarse el precepto añadiendo que "(...) corresponderá a los órganos de gobierno de las **Administraciones Públicas** establecer las condiciones de trabajo (...)."

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 84/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



37.- Artículo 85. El artículo en cuestión presenta un contenido desordenado en las letras que recogen las materias objeto de negociación, por lo que este Consejo considera que se podría realizar cierto esfuerzo para ordenarlas. Así, por ejemplo, el contenido de la letra d) podría ubicarse tras el de la a) y la b), y el de las letras e), g) e i) podría ir seguido sin solución de continuidad.

38.- Artículo 91.1. Este precepto dispone:

“Las necesidades de personal para la prestación de los servicios, con asignación presupuestaria, que no puedan ser cubiertas con los efectivos existentes y que, en consecuencia, deban proveerse con personal de nuevo ingreso, serán objeto de oferta de empleo público o instrumento similar, de acuerdo con la planificación que se establezca en materia de recursos humanos”.

Los planes de ordenación de recursos humanos constituyen un instrumento de planificación que, según el artículo 90 de la disposición normativa cuyo anteproyecto se somete a consulta, pueden existir o no. Se trata de una potestad del Consejo de Gobierno, no de una obligación, por lo que, por razones de coherencia, la oferta de empleo público no puede estar supeditada necesariamente a la aprobación de planes de recursos humanos. El artículo 91 debe, por tanto, redactarse de modo que la oferta de empleo público sea independiente de la aprobación o no de otro instrumento de planificación. En este sentido, se sugiere la siguiente redacción u otra similar:

“Las necesidades de personal para la prestación de los servicios (...) serán objeto de la oferta de empleo público o instrumento similar, de acuerdo con la planificación que, en su caso, se establezca en materia de recursos humanos”.

Como cuestión menor, pero también concerniente al apartado comentado, la referencia a “que no puedan ser cubiertas con los efectivos existentes”, aunque ya se

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 85/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



recogía en el artículo 35.1 de la Ley 6/1985, constituye una obviedad cuya supresión contribuiría a simplificar el precepto y mejorar su comprensión.

39.- Artículo 91.6. El artículo en cuestión prescribe:

“La oferta de empleo público o instrumento similar, previa negociación colectiva, se aprobará anualmente y podrá incluir medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”.

En la medida en que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 89 de la norma proyectada, la oferta de empleo público es uno de los instrumentos de planificación del empleo público y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91.1, el objeto de la oferta de empleo público se dispondrá “de acuerdo con la planificación que se establezca en materia de recursos humanos”, se considera innecesario por reiterativo el último inciso de este artículo (“podrá incluir medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”) y mejoraría la redacción de la norma su supresión.

40.- Artículo 93.1. Este precepto establece:

“En la Administración general de la Junta de Andalucía existirá un Registro General de Personal, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, en el que serán inscritos todos los actos que afecten al desarrollo profesional del personal comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Registro, de conformidad con lo que reglamentariamente se determine. El Registro incluirá la variable sexo como uno de los campos informativos obligatorios”.

Comprendiendo el interés que a efectos estadísticos puede tener la variable sexo, no parece significativa la utilidad de este dato respecto a la finalidad del Registro de personal como requisito de eficacia de los actos inscritos para el reconocimiento de derechos en materia de personal. El sexo no es un dato relacionado con el desarrollo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 86/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



profesional del personal de la Administración, no tiene incidencia alguna respecto a los actos que afectan a la carrera profesional de los empleados públicos, de necesaria inscripción. Por consiguiente, no parece tener sentido recoger en la Ley la obligatoriedad de incluir esta variable en el Registro General de personal y no otros campos informativos, los cuales se indica serán objeto de una determinación posterior a través de un instrumento reglamentario.

41.- Artículo 99. La rúbrica de este precepto es “La administración integrada de recursos humanos”. Por coherencia con el título de la Sección 4ª del Capítulo I del Título VIII del Anteproyecto (“Registro de personal y gestión integrada de recursos humanos”) y con la terminología empleada en el artículo 71 del TREBEP, se considera más correcto utilizar la expresión “gestión integrada” en lugar de “administración integrada” tanto en el título de este artículo como en las referencias que se contienen dentro del precepto (apartado 1 y 3).

42.- Artículo 99.3. El apartado 3 a comentar dispone lo siguiente: “Las agencias del sector público andaluz podrán implantar su propia administración integrada de recursos humanos que será interoperable”.

En la actualidad existen tres sistemas de gestión de recursos humanos en la Comunidad Autónoma, el SIRHUS-E (Administración educativa), SIRHUS (Administración General de la Junta de Andalucía) y GERONTE (Administración sanitaria). El artículo 71 del TREBEP dispone en su apartado 4 que “las Administraciones Públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos”, de modo que parece que se apuesta por la uniformidad y homogeneización, con las que no casaría plenamente la posibilidad de implantación por parte de las agencias del sector público (alrededor de 30 agencias) de sistemas autónomos diferentes a los existentes.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 87/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



43.- Artículo 100.1. La primera observación que merece este artículo atañe al mismo título (“Cuerpos y especialidades de la Administración de la Junta de Andalucía”) y a las referencias que se contienen en los diferentes apartados del mismo en la medida en que solo se alude a “cuerpos y especialidades”, a diferencia del TREBEP en el que en el artículo 75 se dice que “los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas (...)”. Si bien no existen actualmente escalas de personal de la Administración de la Junta de Andalucía, sería aconsejable mantener la redacción del TREBEP (cuerpos, escalas y especialidades) porque en el futuro podría ser necesaria la incorporación de personal perteneciente a escalas (por ejemplo, un Cuerpo propio de Policía Autonómica) y porque hay algunas disposiciones de la norma proyectada susceptibles de aplicación a las Entidades Locales y estas contemplan la existencia de escalas (como por ejemplo miembros de la policía local de los municipios de la Comunidad Autónoma).

Esta observación también se hace extensiva al **artículo 101**.

Por otro lado, una segunda observación concierne específicamente al **artículo 100.1**, conforme al cual “el personal funcionario se agrupa en cuerpos y especialidades y, en su caso, opciones, que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo, en razón del carácter homogéneo de las funciones a realizar y de la titulación exigida para su ingreso”.

En este primer apartado se alude a las “opciones” como una de las agrupaciones del personal funcionario. Este término ya figura en el artículo 35.1 de la Ley 6/1985 y se especifica que se trata de “opciones de acceso”. En el Anteproyecto de Ley es en el apartado segundo cuando se especifica que atendiendo a la especialización de sus funciones o por la titulación específica exigida para su ingreso se crean las especialidades y, en su caso, las opciones. Sin embargo, para una mejor sistemática y cerrar el contenido de lo previsto en el apartado 1 se considera más correcto trasladar dicha previsión (“Por la especialización de sus funciones o por la titulación o

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 88/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



titulaciones específicas exigidas para su ingreso, se podrán crear especialidades en los cuerpos y, en su caso, opciones en las especialidades”) a este apartado 1. De este modo, tal vez resulte innecesario el inciso último del apartado 1 (“que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo, en razón del carácter homogéneo de las funciones a realizar y de la titulación exigida para su ingreso”) porque su contenido ya se prevé en otros artículos de la norma proyectada.

44.- Artículo 102. Este precepto lleva por rúbrica “Cuerpos generales y especiales”. Pues bien, aunque se valora positivamente la definición de las funciones atribuidas a cada cuerpo en los que se agrupa el personal funcionario, al igual que se establece en el VI Convenio del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, respecto al personal laboral, cabe no obstante notar que, respecto a los cuerpos especiales, debería incluirse una fórmula genérica que permitiera la posibilidad de creación de otros cuerpos en el futuro sin que fuera necesaria la modificación de la norma.

45.- Artículo 103.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“La Administración orientará la negociación colectiva hacia el objetivo de una clasificación profesional equiparable a la prevista en esta Ley para el personal funcionario, a fin de garantizar la homogeneidad de todo el personal”.

La clasificación debe adecuarse no tanto a la clasificación del personal funcionario sino más bien al sistema nacional de cualificaciones profesionales, al igual que el Convenio Único para el personal de la Administración del Estado, más acorde con las competencias y especialidades del personal laboral. En este sentido, el artículo 77 del TREBEP dispone que “el personal laboral se clasificará de conformidad con la legislación laboral”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 89/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



46.- Artículo 105.2. En este artículo se hace referencia a los principios que deben quedar garantizados en los procedimientos de selección del personal de la Administración de la Junta de Andalucía. En la letra e) se recoge un principio no consignado en el artículo 55 del TREBEP, el consistente en la “fiabilidad y validez predictiva de los instrumentos y procesos de reclutamiento y selección, de forma que guarden relación con los conocimientos, competencias y aptitudes que son necesarios para poder desempeñar adecuadamente los puestos de trabajo a los que se refieren las convocatorias.”

Aún reconociendo que es habitual e incluso inevitable el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, no se consideran demasiado afortunados ni precisos los términos empleados. Resulta muy difícil hablar de “fiabilidad” en términos absolutos y garantizarla. Más que como un principio vendría a ser un objetivo o finalidad a perseguir en orden a la realización de la correcta selección del personal, pero al tratarse de un resultado de final incierto y no garantizable de forma automática no parece adecuado referirse a ella como un principio. Por otro lado, por similares razones, tampoco parece acertada la alusión a la “validez predictiva” pues nada predicen los instrumentos y procesos de selección, cosa diferente es que se estipule como principio (y parece lógico y conveniente) que los procedimientos de selección guarden relación con los conocimientos, competencias y aptitudes necesarios para el desempeño de los puestos de trabajo a los que se refieren las convocatorias. Expuesto lo anterior, se considera que mejoraría la norma dar una nueva redacción acorde con lo señalado.

Esta observación se hace extensiva al **artículo 112.3** (“...procurarán la máxima validez predictiva sobre el futuro desempeño de las personas seleccionadas.”).

47.- Artículo 106.1.f). Uno de los requisitos previstos para poder participar en los procesos selectivos es “no poseer la condición de personal funcionario de carrera del cuerpo y especialidad convocado o, en caso de convocatoria de procesos selectivos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 90/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



para el acceso a la condición de personal laboral, no ostentar esta condición de personal laboral fijo al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía en la categoría profesional convocada”.

Parece obvio que en los supuestos que se indican no se pueda participar en el proceso selectivo pues en ambos casos ya se tiene la condición de personal funcionario o laboral correspondiente al cuerpo, especialidad o categoría convocada. Por tanto, no es necesario hacer una previsión específica al respecto y se sugiere su supresión.

48.- Artículo 109.1. El artículo a comentar dispone:

“En las ofertas de empleo público o instrumento similar se reservará un cupo no inferior al diez por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de conformidad con lo dispuesto al respecto en la legislación en materia de discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del dos por ciento para personas con discapacidad intelectual y un uno por ciento para personas con enfermedad mental, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas”.

El artículo 28 de la Ley 4/2017, en cuanto a las personas con discapacidad, dispone que se reservará en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal “un cupo no inferior al 10% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del 2% para personas con discapacidad intelectual y un 1% para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33%; siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 91/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Como se hace constar en el informe emitido por el Gabinete Jurídico (cuya observación solo ha sido aceptada parcialmente), la norma proyectada debiera en este punto limitarse a hacer una remisión a Ley 4/2017, o modificarla en lo pertinente. Sin embargo, se transcribe parcialmente el artículo citado con lo que se generan discordancias que dificultan la interpretación de ambas normas. En este sentido, por coherencia con el artículo 28 de la Ley 4/2017, la norma debería completarse con la expresión “que acrediten discapacidad igual o superior al 33%.”

49.- Artículo 110.2. Este precepto establece:

“Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de las personas que sean miembros de los mismos, como garantía de su independencia y cualificación técnica en el ejercicio de las competencias que le corresponden”.

El último inciso de este artículo resulta reiterativo con lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 1 y en la letra b) del mismo apartado 2, en los que ya se dice que estos órganos tienen un carácter técnico y que deben tener la debida cualificación técnica. La independencia igualmente se presupone atendiendo a la imparcialidad que se les exige (apartado 2) y a que su actuación es a título individual y no representativo [letra d) del apartado 2]. Por consiguiente, mejoraría la redacción del precepto la siguiente u otra similar, siendo además más acorde con lo dispuesto en el artículo 60.1 del TREBEP: “Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros”.

50.- Artículo 111.1. La disposición a comentar dispone:

“Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en la legislación vigente”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 92/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Aunque este artículo viene a ser una transcripción literal del artículo 61.1 del TREBEP, lo cierto es que el término “discriminación positiva” no parece el más adecuado y, en consonancia con la vigente Ley 12/2007, sería más correcto sustituir dicha expresión por la de “acción positiva”.

51.- Artículo 113.2, letras f) y g). La literalidad del contenido de las letras referidas es la que sigue a continuación:

“f) Orden de actuación, en su caso, de las personas aspirantes según el resultado del sorteo realizado previamente.

g) Previsión, en su caso, del periodo de inicio de las pruebas y duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios y demás pruebas previstas.”

En este mismo artículo, en el apartado 1, se dispone la posibilidad de que se aprueben “bases generales por las que se rijan las sucesivas convocatorias”. Por este motivo, parece que tanto lo dispuesto en la letra f) como en la letra g) del artículo 113.2 son previsiones más propias de la convocatoria que de las bases, como así se dispone (por ejemplo, en cuanto al calendario para la realización de las pruebas) en el artículo 38 de la Ley 6/1985. El orden de actuación de los aspirantes depende de un sorteo realizado previamente y será diferente para cada convocatoria, al igual que el periodo de inicio de las pruebas, por lo que tales extremos no deben incluirse entre los requisitos mínimos de las bases que, en su caso, pueden ser generales e implicarían de mantenerse este artículo en los términos redactados que debieran mantenerse para las sucesivas convocatorias.

52.- Artículo 121.2. El artículo y apartado dispone lo siguiente:

“La Consejería competente en materia de Función Pública, o el órgano competente en el resto de Administraciones Públicas de Andalucía, podrá conceder, con carácter excepcional, la rehabilitación, a petición de la persona interesada, de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 93/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



quien hubiera perdido la condición de personal funcionario por haber sido condenado o condenada a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido. Si transcurrido el plazo para dictar la resolución no se hubiera producido de forma expresa, se entenderá desestimada la solicitud”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68 del TREBEP, al establecer que serán “los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas” quienes podrán conceder la rehabilitación en este supuesto, no correspondería esta competencia a la Consejería competente en materia de Función Pública sino al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

53.- Artículo 121.3. Este precepto establece:

“En los supuestos de cambio de nacionalidad y jubilación por incapacidad permanente para el servicio, la acreditación suficiente de las causas objetivas que posibilitan la rehabilitación será determinante para que el órgano competente para la tramitación del procedimiento formule propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de la persona interesada”.

Este apartado es reiterativo con lo dispuesto en el apartado 1 del mismo artículo, en el cual ya se especifica que se podrá rehabilitar la condición de personal funcionario de carrera “previa acreditación y comprobación documental de la desaparición de las causas objetivas que motivaron dicha pérdida”. Sería conveniente, por tanto, la supresión de este párrafo 3 para simplificar el precepto.

54.- Artículo 123.1. Dispone el precepto: “Se garantiza el derecho de todo el personal funcionario a las funciones propias del cargo para el que ha sido nombrado (...)”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 94/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Una mejor comprensión del precepto haría aconsejable que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.b) del TREBEP, se hiciese una referencia al desempeño efectivo de las funciones propias del cargo, de tal forma que la redacción podría ser la siguiente: “Se garantiza el derecho de todo el personal funcionario al desempeño efectivo de las funciones propias del cargo para el que ha sido nombrado (...)”.

55.- Artículo 126.3. Dispone el precepto referido lo siguiente:

“La provisión de puestos de trabajo de personal funcionario de carrera, cuya forma de provisión en la relación de puestos de trabajo sea el concurso general, podrá tramitarse mediante la modalidad de concurso abierto y permanente, en cuyo caso, la convocatoria será única, permanente en el tiempo, en los términos que se establezcan reglamentariamente, y abierta a la participación del personal funcionario de carrera que cumpla los requisitos establecidos en sus bases. En caso de no utilizar la modalidad de concurso abierto y permanente, el concurso se convocará una vez al año”.

Regula una nueva modalidad de concurso general, abierto y permanente, sin que se establezca un mínimo régimen normativo que permita el ulterior desarrollo reglamentario. Tal y como ya advirtiera el Gabinete Jurídico, sería deseable una mínima regulación, siquiera sea para establecer los supuestos en que procede el uso de esta modalidad de concurso general.

56.- Artículo 128.4. Regula el precepto la conocida como libre designación, señalando el apartado 4 que “el órgano competente para el nombramiento podrá recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de las personas candidatas”.

Debería aclararse qué ha de entenderse por especialistas, si se trata de personal funcionario o externo a la Administración y cuál es su función cuando se recabe su intervención; si han de emitir un informe o no, y el carácter de dicho informe.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 95/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



57.- Artículo 129.2. Dispone el precepto lo siguiente:

“La designación será realizada por la persona titular de la Consejería de la Administración de la Junta de Andalucía o agencia del sector público andaluz en cuyo departamento se halle integrado el puesto desocupado. La Consejería o agencia titular del puesto ocupado por la persona seleccionada autorizará con carácter general la movilidad recogida en el presente artículo, salvo que existan razones suficientemente motivadas que justifiquen su denegación”.

La expresión “razones suficientemente motivadas que justifiquen su denegación” es un concepto jurídico indeterminado en exceso amplio e impreciso que debería concretarse en la medida de lo posible.

58.- Artículo 129.3. El precepto referido prescribe:

“La movilidad provisional podrá extinguirse en cualquier momento. En todo caso, se extinguirá en el momento de la toma de posesión o de la incorporación de la persona titular del puesto de trabajo, por renuncia expresa de la persona interesada que sea aceptada, y si se acredita, oída la persona interesada, que ésta manifiesta cumplimiento inadecuado, rendimiento insuficiente o falta de adecuación al puesto de trabajo que impidan llevar a cabo con eficacia las funciones atribuidas al puesto, o si desaparecen las circunstancias que dieron lugar a su nombramiento”.

La redacción del precepto debe mejorarse pues aunque del contexto puede llegar a colegirse su sentido normativo, el mismo resulta perturbado con la incomprensible expresión “que ésta manifiesta cumplimiento inadecuado (...)”.

59.- Artículo 130.1.c). Regula este precepto la movilidad temporal y estructural, que podrá darse, según el apartado c), “cuando concurren otras circunstancias excepcionales y urgentes según determinación legal, por acuerdo del Consejo de Gobierno o en virtud de resolución judicial”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 96/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El precepto debe redactarse de forma precisa pues aunque podría entenderse que la determinación legal no es solo de las “circunstancias excepcionales y urgentes” sino que también se refiere a supuestos de “movilidad temporal y estructural” (esto es, esa determinación legal también debe prever la movilidad temporal y estructural), tal y como está redactado, ofrece la impresión de que esa “determinación legal” solo lo es de las “circunstancias excepcionales y urgentes”, con el consiguiente margen interpretativo que su aplicación genera, por lo que estaríamos ante un concepto jurídico indeterminado excesivamente amplio e impreciso que no es admisible cuando se trata de la movilidad del personal funcionario, de tal forma que se trataría de un supuesto excesivamente abierto (“circunstancias excepcionales y urgentes según determinación legal”) que puede dar lugar a que la Administración actúe con absoluta discrecionalidad.

60.- Artículo 130.2. Dispone el precepto lo siguiente:

“El destino temporal a que se refiere el apartado anterior habrá de materializarse respetando los requisitos establecidos para el desempeño del puesto asignado y tendrá una limitación temporal de seis meses prorrogables, como máximo, por un único período igual. No obstante, en caso de que persistan los motivos que dieron lugar a esta movilidad, y siempre que la persona interesada manifieste expresamente su voluntad de continuar en el puesto asignado, podrá prescindirse de dicho límite temporal”.

Después de establecer un límite temporal a la movilidad estructural de seis meses prorrogables por otros seis, el propio precepto prescinde de dicho límite temporal sin especificar la duración de dicha excepción. Aunque es cierto que debe entenderse que la duración de la movilidad viene dada por los motivos que la provocaron, mientras persistan, debería especificarse así en el precepto.

Esta observación se hace extensiva al artículo **131.3**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 97/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



61.- Artículo 131. Regula el precepto la movilidad forzosa provisional por cargas de trabajo, que permite el traslado forzoso y provisional del personal funcionario, lo que puede dar lugar al traslado a otra localidad distinta a la de su residencia, sin que se contemple en la norma la voluntariedad de los traslados o la posible indemnización por traslado, como sí se contempla en el artículo siguiente para la movilidad forzosa definitiva.

En la medida en que la movilidad forzosa provisional puede causar perjuicios al personal funcionario, y al igual que se contempla para la movilidad forzosa definitiva en los apartados 2 y 3 del artículo 132 del propio Anteproyecto de Ley, debe respetarse la voluntariedad del traslado y contemplarse las indemnizaciones que pudieran corresponderle.

62.- Artículo 136.1. Dispone el precepto lo siguiente:

“Por necesidades del servicio o funcionales debidamente motivadas y el tiempo indispensable, el órgano que ostente la jefatura superior de personal podrá asignar temporalmente al personal funcionario funciones propias de su cuerpo (...)”.

Sin perjuicio de la observación de mera redacción formulada en su momento, debería concretarse el ámbito administrativo en el cual la jefatura superior de personal tiene la potestad de asignar temporalmente funciones.

63.- Artículo 136.2. Este artículo establece:

“Durante la asignación de funciones se continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes al puesto de origen sin perjuicio, en su caso, de las indemnizaciones por razón del servicio que pudieran corresponder”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 98/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El precepto regula la atribución temporal de funciones, sin que dicha atribución implique un cambio de puesto, por lo que carece de sentido la referencia al “puesto de origen”.

Esta observación se hace extensiva al artículo **136.3**.

64.- Artículo 136.3. La letra del precepto y apartado en cuestión es la que sigue:

“La asignación temporal de funciones no podrá tener una duración superior a seis meses, pudiendo prorrogarse otros seis meses más por resolución motivada, salvo que persista la necesidad y la persona interesada manifieste expresamente su voluntad de continuar en el puesto asignado una vez finalizada la prórroga”.

Después de establecer un límite temporal a la atribución temporal de funciones de seis meses prorrogables por otros seis, el propio precepto prescinde de dicho límite temporal sin especificar la duración de dicha excepción. Aunque es cierto que debe entenderse que la duración de la asignación viene dada por las necesidades del servicio o funcionales que la provocaron, mientras persistan, debería especificarse así en el precepto.

65.- Artículo 143.1, párrafo segundo. El artículo a comentar señala:

“Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento del derecho regulado en este artículo se acreditarán de conformidad con lo que establezca la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Violencia de Género”.

Se transcribe de forma errónea el título de la Ley Orgánica 1/2004, que es el de “Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, y así debe reproducirse en el precepto que comentamos.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 99/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



66.- Artículo 143.1, párrafo tercero. Dispone el precepto indicado lo siguiente:

“No obstante, en caso de que la adscripción se produjera en un puesto de trabajo que tuviera asignadas retribuciones inferiores a las del puesto definitivo obtenido por concurso por la empleada afectada, se asignará a ésta un complemento retributivo personal transitorio en la cuantía necesaria hasta igualar dichas retribuciones de forma que no suponga un menoscabo en su carrera profesional”.

El hecho de percibir unas retribuciones inferiores a las del puesto definitivo obtenido por concurso no supone un menoscabo de la carrera profesional, que es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, sino simplemente un menoscabo en sus retribuciones, y así debería explicitarse en la norma.

67.- Artículo 146.1.f). Regula el precepto referido la situación de servicios especiales, señalando el apartado f) lo siguiente:

“Cuando acceda a la condición de Diputado o Diputada o Senador o Senadora de las Cortes Generales, Diputado o Diputada del Parlamento Europeo, Diputado o Diputada del Parlamento de Andalucía, o persona miembro de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, si perciben retribuciones periódicas por la realización de la función (...)”.

Es aconsejable corregir la utilización de dualismos innecesarios desde el punto de vista del lenguaje de género, sustituyendo éstos por términos neutros. Así, en el presente caso, resultaría más adecuado y facilitaría la lectura del precepto, hacer referencia a miembros de las Cortes Generales, del Parlamento Europeo, del Parlamento de Andalucía o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 100/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Esta observación se hace extensiva al **artículo 146.5**.

68.- Artículo 146.1.h). Entre las circunstancias que según el apartado 1 de ese precepto determinan el pase a la situación de servicios especiales, la letra referida contempla la siguiente: “Cuando sea designado para formar parte del Consejo General del Poder Judicial o de los Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas”.

Como señala el Consejo General del Poder Judicial en su informe de 3 de junio de 2022, habida cuenta que el artículo 579.2 de la Ley Orgánica 6/1985, regula la materia, convendría hacer referencia a dicho precepto, en orden a evitar la *lex repetita*.

Por otro lado, como también señala el precitado informe, el precepto debería concretar que la situación de servicios especiales sólo se da en el caso de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, pero no en el caso del personal funcionario de carrera que pase a prestar servicios en dicho Consejo.

69.- Artículo 146.1.i). Dispone el precepto lo siguiente:

“Cuando sea elegido o designado para formar parte de los órganos constitucionales, o instituciones estatutarias de otras Comunidades Autónomas, en los términos legalmente previstos, o de otros órganos o instituciones cuya elección corresponda al Congreso de los Diputados y Diputadas, al Senado, al Parlamento de Andalucía o a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

No se alcanza a comprender por qué no se incluye a los miembros de órganos estatutarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla como órganos estatutarios al Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Andalucía y el Consejo Económico y Social.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 101/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El apartado d) señala que se declarará en situaciones de servicios especiales “cuando sea adscrito a los servicios del Defensor del Pueblo Andaluz o de la Cámara de Cuentas de Andalucía”, olvidándose de los otros órganos estatutarios mencionados.

De conformidad con lo expuesto, debe contemplarse la declaración de servicios especiales para los miembros de todos los órganos estatutarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía que no sean los propios funcionarios de carrera que prestan sus servicios en esos órganos.

Por último, a la vista de la creación de la nueva Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y de lo que establece su Reglamento para el personal de la misma, sería conveniente que la Ley proyectada se pronunciase sobre la declaración en situación de servicios especiales respecto de su Administración de origen al personal que se incorpore a la citada Oficina.

70.- Título XII. Régimen Disciplinario. Dando por reproducida la jurisprudencia constitucional que citamos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sobre las posibilidades de desarrollo de la normativa básica, el examen de este título lleva a realizar las observaciones que expondremos a continuación, precedidas de diversas consideraciones sobre las exigencias que derivan del principio de reserva de ley establecido en el artículo 25.1 de la Constitución al regular el ámbito disciplinario.

Tal y como exponemos en nuestro dictamen 301/2002, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en materia de régimen disciplinario «el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material», al no ser la potestad sancionadora que se ejerce en ellas expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, «si bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base normativa legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el citado artículo 25.1 de la Constitución (SSTC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; y 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, entre

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 102/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



otras)». Y en este mismo plano, el ATC 59/2004 de 24 de febrero precisa que el Tribunal Constitucional precisa lo que sigue: «la referencia a la legislación vigente en el artículo 25.1 de la Constitución tiene un alcance diferente cuando se trata de la determinación de contravenciones, en el seno de una relación de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación. En tales casos, la reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, aunque también en ellos, una sanción carente de toda base normativa legal devendría no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución Española ahora bien, esa base normativa legal también existe cuando la Ley se remite, concretando la especificación y gradación de las infracciones, a normas inferiores, puesto que tal mecanismo permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de Ley (SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 69/1989, de 20 de abril, FJ 1).” En definitiva, si bien la garantía formal (la reserva de ley) se debilita en la tipificación de las infracciones y graduación de las sanciones, se mantiene en todo caso la exigencia de habilitación legal para el ejercicio de la potestad sancionadora y la reserva de ley en cuanto al establecimiento de las sanciones».

En el sentido apuntado, el ATC 124/2005, de 4 de abril [FJ 4. b)] recuerda que el Tribunal Constitucional ha abordado en diversas ocasiones el problema de la extensión material que, aun dentro del ámbito administrativo sancionador, cabe otorgar a la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución, y, en concreto, a la cuestión de si tal reserva tiene el mismo alcance y significación en materia de disciplina de los funcionarios públicos, por la singular relación existente entre los funcionarios y la Administración a la que sirven. A este respecto señala lo siguiente: «Tales singularidades, y la especial intensidad de los poderes de aquélla sobre los funcionarios si se comparan con los que se refieren al común de los ciudadanos, han llevado a este Tribunal (STC 69/1989, de 20 de abril) a admitir su encaje dentro de las llamadas relaciones especiales de sujeción o poder, categoría discutida y en cuya

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 103/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



desmitificación, en cuanto no es recogida específicamente en la CE, ha puesto especial empeño este Tribunal al atender, no tanto a las categorías jurídicas previamente existentes en la doctrina administrativa, sino a la concurrencia de ciertos valores constitucionales legitimadores del parcial sacrificio o modulación de los derechos fundamentales de quienes se encuentran en la situación contemplada o en otras que, tradicionalmente, han sido también consideradas como de especial sujeción (vid, por todas, STC 50/2003, de 17 de marzo, para descartar la existencia de tal especial sujeción en el supuesto en ella considerado)».

Efectivamente, no se trata de una cuestión teórica o doctrinal, y en buena lógica cabrían distintas soluciones dependiendo de los valores constitucionales que justifican el sacrificio parcial al que se refiere el Tribunal Constitucional y de la intensidad con que se han de preservar en cada ámbito. En esta dirección se posicionó la doctrina de este Consejo Consultivo en el dictamen 301/2002, en el que se valora positivamente el avance que supone el Anteproyecto de Ley dictaminado respecto de la legislación preexistente, teniendo en cuenta que el principio de legalidad somete el ordenamiento sancionador administrativo a reserva de ley y comporta asimismo una garantía de orden material que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC 42/1987, FJ 2, entre otras muchas). A este respecto, el dictamen destaca que en el Anteproyecto de Ley se aprecia el propósito de lograr una regulación equilibrada y respetuosa de dichas exigencias, sin prescindir del reconocimiento de la potestad disciplinaria de los colegios profesionales; potestad que ha sido tradicionalmente enmarcada en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción. El propio Tribunal Constitucional ha expuesto (STC 195/2005, de 18 de julio, FJ 5) que la lesión del principio de legalidad sancionadora, «al no respetarse la garantía de la predeterminación normativa del ilícito disciplinario, no puede verse atemperada por el hecho de que nos encontremos ante lo que se denomina una relación especial de sujeción entre la Administración municipal y el policía local sancionado, pues incluso en este tipo de ámbitos, la imposición de una sanción carente de toda base normativa resulta contraria al art. 25.1 CE (SSTC

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 104/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



132/2001, de 8 de junio, FJ 4; y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 5, por todas». En este sentido, la sentencia citada precisa que «no sirve tampoco para remediar la violación de dicho principio la existencia de criterios de rango legal para la tipificación de las faltas disciplinarias por parte del poder reglamentario». En ese caso, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, contempló la determinación reglamentaria de las faltas graves y leves atendiendo a los criterios de daños y perjuicios o la falta de consideración que dichas faltas puedan implicar para los ciudadanos y los “subordinados”, y al “quebrantamiento que pueda suponer de los principios de disciplina y jerarquía propios de este Cuerpo”. A este respecto afirma el Tribunal Constitucional lo siguiente: «Y es que estos criterios, rodeados de un halo de incertidumbre, no contienen por sí solos de manera autónoma los elementos mínimos necesarios para que se pueda entender cumplimentado por las faltas disciplinarias el principio de predeterminación normativa inherente al derecho a la legalidad sancionatoria. En otras palabras, la referida Ley Orgánica no contiene tipos infractores autónomos, sino los criterios rectores o las guías normativas para que el poder reglamentario pueda definir de forma concreta y específica tales tipos respetando el principio de reserva de ley, en tanto que garantía de naturaleza formal integrante del artículo 25.1 de la Constitución Española.»

Pues bien, tal y como señala en su informe el Gabinete Jurídico, hay que hacer notar que el artículo 25.3 de la Ley 40/2015 establece una regla de signo contrario a la anteriormente prevista en el artículo 127.3 de la Ley 30/1992; precepto que excluyó la aplicación al ejercicio de la potestad disciplinaria ejercida por las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio del título que en dicha Ley regula la potestad sancionadora (el IX). En efecto, lo que prescribe el artículo 25.3 de la Ley 40/2015 no es la exclusión, sino la “extensión” de las disposiciones del capítulo regulador de los “principios de la potestad sancionadora” (cap. III de título preliminar) al “ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”. No cabe duda de que la norma representa un cambio de criterio, pese a la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 105/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



advertencia que formuló el Consejo de Estado al dictaminar el correspondiente Anteproyecto de Ley. En concreto, el Consejo de Estado precisó al respecto (dictamen de 29 de abril de 2015), que la “extensión” ya referida supone un “cambio radical” con respecto al artículo 127.3 de la Ley 30/1992. Por ello, como bien señala en su informe el Gabinete Jurídico, dicho dictamen realiza la siguiente advertencia en relación a la “extensión” referida: «altera la tradicional regla de la no aplicabilidad de los principios de la potestad sancionadora al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria, al prever "la extensión" a ese ámbito de tales principios. De este modo, se desconoce que, como ha sostenido el Tribunal Supremo, la razón de la regla del actual artículo 127.3 de la Ley 30/1992 no es otra que el reconocimiento por el legislador “de que las relaciones de sujeción especial presentan rasgos de excepcionalidad en relación a la potestad sancionadora de la Administración pública” (STS de 23 de octubre de 2001; también STS de 26 de abril de 2004).»

Dicho lo anterior, traemos a colación la doctrina que hemos sentado en relación con el esfuerzo que venimos requiriendo del legislador para garantizar el cumplimiento de los principios de la potestad sancionadora, y lo hacemos acudiendo a nuestro dictamen 553/2017, de 5 de octubre (invocado en el informe del Gabinete Jurídico), cuyas consideraciones se reiteran en nuestros dictámenes 152/2020 y 214/2021, entre los más recientes, a su vez coincidentes con los dictámenes 826/2015, 82/2017 y 240/2018.

En efecto, este Consejo Consultivo ha reiterado, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «el artículo 25.1 de la Constitución incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 106/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación *ex ante* de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 107/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5).»

En esta línea, la Ley 40/2015 dispone en su artículo 27.1 que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”, y añade en su apartado 2 que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, “sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla” (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales.

Por otro lado, compartimos el parecer expresado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en el sentido de que no existe obstáculo para que algunas de las faltas que tipifican lo hayan sido por recepción de fórmulas acogidas en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 108/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que hasta ahora han venido rigiendo en virtud de la declaración de supletoriedad contenida en el artículo 3 del citado Reglamento. En efecto, nos remitimos a lo dicho en el fundamento jurídico primero al citar la STC 37/2002, de 14 de febrero, dado que al Estado le corresponde establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, entre cuyas posibilidades se encuentra la opción a la que nos referimos.

Dicho lo anterior formulamos las observaciones que seguidamente se exponen separadas en diversos apartados.

A) En relación con lo ya dicho sobre el **empleo de la técnica de la “lex repetita”**, la reproducción de preceptos básicos debería identificarse mediante la fórmula “de conformidad con (...)” u otra similar. Esta prevención es más importante si cabe cuando el Anteproyecto de Ley se refiere a prescripciones que son indisponibles para la Comunidad Autónoma. Valga de ejemplo la mención a la exigencia de responsabilidad patrimonial o penal por faltas cometidas durante el ejercicio de las funciones del personal funcionario o laboral (art. 165.4 del Anteproyecto de Ley).

B) Artículo 165, apartado 5. Esta norma dispone lo siguiente:

“Dentro del plazo de prescripción de las faltas podrá exigirse responsabilidad disciplinaria si se adquiere nuevamente la condición de personal funcionario o laboral o, en el caso del personal funcionario interino o laboral temporal, al reincorporarse a la prestación de servicios en la correspondiente Administración.

Al personal funcionario interino o laboral temporal, siempre que no se hubiese producido la prescripción de las infracciones en que hubiese incurrido, podrá exigírsele la responsabilidad disciplinaria en el caso de que se reincorporase a la prestación de servicios en la correspondiente Administración.”

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 109/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Como puede verse el segundo párrafo tiene un contenido repetitivo, pues se refiere al supuesto de exigencia de responsabilidad disciplinaria al personal funcionario interino o laboral temporal, del que se ocupa el último inciso del párrafo primero. En uno y otro párrafo viene a concretarse lo mismo, esto es, el momento en que puede exigirse dicha responsabilidad, que no es otro que el de la reincorporación a la prestación de servicios. Así pues, debería evitarse el referido contenido repetitivo.

C) Título del artículo 166. A juicio de este Consejo Consultivo, el título sería más correcto si se suprimiera la mención al “ejercicio” de la potestad sancionadora. Bastaría con aludir a los principios de la potestad disciplinaria, ya que en dicho artículo se enuncian principios como los de legalidad y tipicidad, que no, en puridad, principios “de ejercicio” de dicha potestad. En este punto, *mutatis mutandis*, resulta ilustrativa la denominación del capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015 (“principios de la potestad sancionadora”).

D) Artículo 168, apartado 2, párrafos a), c) y d). Los párrafos mencionados dan lugar a las observaciones que realizamos seguidamente.

1.ª El apartado 2.a) examinado establece que también será falta muy grave: “La condena por sentencia judicial firme por la comisión de un delito doloso contra la libertad e indemnidad sexuales, siempre que la víctima sea una persona con la que se relacione la persona condenada en el ejercicio de sus funciones”. Sería más adecuado tipificar como falta muy grave no la condena, sino la comisión del referido delito cuando hubiera sido declarada por sentencia judicial firme.

2.ª Por la misma razón, la falta muy grave a la que se refiere el **párrafo c)** del mismo apartado, debe configurarse en los siguientes o similares términos: “Incurrir en menoscabo de fondos públicos por alcance o malversación de caudales públicos, cuando la responsabilidad haya sido declarada con carácter firme por la jurisdicción ordinaria o contable.”

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 110/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3.^a En lo que respecta al **párrafo d)**, hay que señalar que el mismo tipifica como falta muy grave “Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas calificadas como graves en el período de dos años”. El precepto está inspirado en el art. 6 n) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, que considera como falta muy grave haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año. El problema no es que la norma no tenga como presupuesto la previa declaración de la comisión de dichas infracciones por resolución firme, sino que se tipifica como infracción autónoma la comisión del referido número de infracciones, castigadas como infracciones graves, lo que supondría una vulneración del principio *non bis in idem*. En efecto, no se trata de la agravación de la sanción a imponer por reincidencia, entendida como la comisión, en el período de tiempo previsto por el legislador, de un número de infracciones de la misma naturaleza (el artículo 29.3 de la Ley 40/2015 acota este concepto en sede de graduación de sanciones). Según se configura el precepto comentado, sería posible la sanción de las tres infracciones graves y la sanción de la infracción muy grave que se tipifica, como hemos dicho, al cumplirse el presupuesto de hecho de la comisión de tres infracciones graves en el período de dos años.

Tal y como hicimos en nuestro dictamen 152/2020, conviene traer a colación lo que dijimos en el dictamen 460/2017: «Este Consejo Consultivo ha venido advirtiendo en diferentes ocasiones sobre el problemático tratamiento de la reincidencia, a menudo empleada por el legislador como base para la apreciación de una infracción autónoma (y a veces en concurrencia con un agravante por reincidencia). Esa problemática no suscita sólo cuestiones de técnica legislativa, sino que puede acarrear un vicio de inconstitucionalidad (...). Traemos a colación la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 86/2017, de 4 de julio, en relación con la impugnación del artículo 136.2 de la Ley audiovisual de Cataluña por infracción del principio “*non bis in idem*”. En concreto, la sentencia 86/2017 comienza (FJ 5) destacando la jurisprudencia constitucional sobre el referido principio: «Este Tribunal Constitucional ha reiterado, ya desde la STC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4, que el principio *non bis in idem* veda la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 111/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



imposición de una dualidad de sanciones “en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento” (en el mismo sentido, entre otras, SSTC 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2). La garantía de no ser sometido al principio *bis in idem* se configura como un derecho fundamental que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento (por todas, SSTC 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3; y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2).»

Del mismo modo, la *sentencia* 86/2017 recuerda (FJ 5) que el Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad de la agravante de reincidencia, indicando expresamente que «no conculca el principio *non bis in idem* cuando mediante dicha agravante el legislador castiga una conducta ilícita posterior del mismo sujeto de una manera más severa, sin que ello signifique que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos o, en su caso, para las posteriores infracciones administrativas» (en este punto la sentencia se remite a lo ya dicho en la STC 188/2005, de 4 de junio, FJ 4).

Por el contrario, la STC 86/2017 (*ibídem*) subraya que «la admisibilidad constitucional de la agravante de reincidencia, entendida en los términos expuestos, no alcanza a supuestos en que el legislador crea un tipo, administrativo o penal, autónomo, prescindiendo absolutamente de la comisión de un nuevo hecho infractor, pues en tal caso lo que se castiga realmente son hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, lo que lesiona el principio *non bis in idem* y, consecuentemente, el artículo 25.1 CE.»

La misma sentencia hace notar (FJ 5) que la citada STC 188/2005 declaró contrario al citado principio el artículo 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, que tipificaba como falta muy grave el hecho de “haber sido sancionado por la comisión de tres faltas

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 112/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



graves en el periodo de un año”, considerando que con dicho precepto el legislador había creado un tipo autónomo «sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio non bis in ídem» (FJ 4). Considerando que el artículo impugnado se halla en dicho caso, la STC 86/2017 declara su inconstitucionalidad.

Efectivamente, estamos ante un caso distinto del contemplado en el artículo 169.ñ) del Anteproyecto de Ley, en el que una determinada conducta (en ese caso la tercera falta injustificada de asistencia en un período de seis meses) pasa a configurarse como infracción grave, en atención a la comisión y sanción de dos faltas leves de la misma índole en el período de tiempo señalado por el legislador, lo cual no contraría las garantías constitucionales en materia sancionadora.

Así pues, por las razones que hemos expuesto y de conformidad con la jurisprudencia constitucional y con la doctrina de este Consejo Consultivo, la norma debe modificarse. En este sentido sugerimos que se sancione únicamente como falta muy grave (en vez de como falta grave) la comisión de una tercera infracción grave en el período de dos años, siempre que las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción firme.

E) Artículo 169, párrafos a), e), m), t) y u).

La lectura de estos preceptos lleva a formular las observaciones que exponemos a continuación:

1.ª Según el artículo **169.a)**, constituye falta grave “El incumplimiento de las órdenes o instrucciones de las personas jerárquicamente superiores relativas al desempeño del puesto de trabajo, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, cuando no sea constitutiva de falta muy grave”. El doble inciso que incorpora la parte final de esta norma y la técnica empleada en la tipificación de las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 113/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



faltas muy graves, con remisión a lo que disponga la normativa estatal de carácter básico (art. 168.1) complica su entendimiento. El primer inciso (“salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico”) coincide con el que emplea el legislador básico en el artículo 95.2.i) del TREBEP, pero este precepto parte de la “desobediencia abierta” a tales órdenes o instrucciones. Por ello, y dado que la comprensión de la norma exige en todo caso conocer en qué supuesto considera el legislador básico que la conducta debe ser calificada como falta muy grave, debe modificarse la redacción, efectuando una remisión a la norma básica en los siguientes o similares términos: “El incumplimiento de las órdenes o instrucciones de las personas jerárquicamente superiores relativas al desempeño del puesto de trabajo, salvo los supuestos en que dicho incumplimiento constituya falta muy grave de acuerdo con la normativa estatal de carácter básico”.

2.ª El párrafo e) define como falta grave la “emisión de informes, la adopción de decisiones, resoluciones o acuerdos o la realización de actuaciones manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio no grave a la Administración o a la ciudadanía”. Ha de entenderse que si el perjuicio causado por tales actos es grave, la falta debe calificarse como muy grave. Sin embargo, en la tipificación de faltas muy graves efectuada por el legislador básico, sólo se alude a la adopción de “acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos” [art. 95.2.d) del TREBEP] y en el artículo 168.2 del Anteproyecto de Ley no se encuentra referencia alguna a los informes o actuaciones manifiestamente ilegales que pudieran causar perjuicios graves a la Administración o a los ciudadanos. Por consiguiente, considerando las exigencias del principio de tipicidad, debe garantizarse la debida coordinación entre en el artículo 170.e) y el artículo 168.2, dejando claramente establecidos los supuestos en que las conductas descritas dan lugar a una infracción muy grave, en atención a la gravedad del perjuicio producido a la Administración o a la ciudadanía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 114/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3.ª El párrafo m) tipifica como infracción grave “La aceptación de regalos, trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificadas por parte de personas físicas o entidades privadas”. Aunque la redacción de la norma trae causa del “principio ético” del artículo 53.7 del TREBEP, debería formularse de modo más comprensible. El referido principio ético se entiende mejor porque comienza señalando que los empleados públicos “no aceptarán ningún trato de favor por parte de (...)”. En cambio, el precepto ahora comentado se refiere a la “aceptación de regalos (...) por parte de (...)”, de manera que la acción de aceptar parece referirse a quienes en realidad ofrecen dichos regalos o trato de favor. Por otra parte, nada impide que el precepto vaya más allá contemplando también los regalos, el trato de favor o la situación de privilegio proporcionada por personas jurídicas de naturaleza pública.

4.ª Por otro lado, según el **párrafo t)** constituye infracción grave la comisión de tres faltas leves en un período de seis meses. Por las razones ya expuestas en la observación anterior, relativa al artículo 168.2.d), el precepto debe modificarse para no vulnerar el principio *non bis in idem*. Para evitarlo se sugiere que la comisión de la tercera infracción leve durante el período de seis meses no se sancione como tal, sino únicamente como infracción grave, adoptando así, “*mutatis mutandis*” la misma solución, que hemos aconsejado con respecto a la norma del artículo 168.2.d).

5.ª Según el **párrafo u)** constituye infracción grave el acoso laboral, y el acoso sexual o por razón de sexo siempre que no constituya falta muy grave. Pues bien, de acuerdo con lo establecido en el art. 95.2.o) del TREBEP el acoso laboral siempre es muy grave. No existe una gradación de las conductas de acoso laboral que haya llevado al legislador básico a tipificar algunas de ellas como falta grave. Por lo tanto, la norma debe eliminarse.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 115/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



F) Artículo 170 en relación con el artículo 169. El examen del artículo 170 lleva a formular diversas observaciones, en el sentido que seguidamente concretamos:

1.ª En primer lugar, la configuración como falta grave de determinadas acciones u omisiones en atención a circunstancias cualificadas, debería llevar a reflejar expresamente en este artículo (que se ocupa de las faltas leves), aquellas acciones u omisiones tipificadas como falta leve por no concurrir las circunstancias que llevan a su clasificación como falta grave. Así, debe hacerse notar que “La intervención, por dolo o negligencia inexcusable, en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas” se configura como falta grave en el artículo 169.d), sin que encontremos su par atenuado en la enunciación de faltas leves, que en teoría debería contemplar los supuestos en los que la intervención haya sido por “negligencia excusable”. Otro tanto sucede con la utilización indebida “de forma reiterada” de los medios puestos a disposición del empleado para el cumplimiento de sus funciones [art. 169.l)].

2.ª A la inversa, si una determinada conducta se considera como falta leve en atención al menor perjuicio causado, esa misma conducta debería figurar entre los supuestos constitutivos de faltas graves cuando el perjuicio alcance la entidad señalada por el legislador. Pues bien, el **párrafo e)** del artículo 170 considera como falta leve el “descuido y negligencia en la conservación de los locales, material y documentación de los servicios, si no causan perjuicio grave”, sin embargo, el artículo 169 no contempla entre las faltas graves esas mismas conductas cuando causen perjuicio grave. Lo mismo sucede con las conductas a las que se refieren los **párrafos b) y g) del artículo 170**. El primero se refiere a la incorrección con la ciudadanía, superiores, compañeros y compañeras y personal subordinado, cuando no sea constitutiva de falta grave. Sin embargo, no encontramos su par entre las faltas graves, ya que el artículo 169.h) no se refiere a una simple incorrección, sino a la “agresión verbal o el trato gravemente irrespetuoso a cualquier persona con la cual se relacione en el ejercicio de las funciones”. El segundo alude al incumplimiento injustificado o inmotivado de trámites

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 116/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



procedimentales y plazos, cuando no merezca la calificación de grave. Sin embargo, el artículo 169 no menciona el supuesto de incumplimiento injustificado o inmotivado de trámites procedimentales y plazos.

3.^a En lo que respecta al **párrafo c)**, en vez de emplear la expresión “La no comunicación previa de la falta justificada al trabajo”, podría aludirse a “La ausencia de comunicación (...)”.

G) Título y apartado 2 del artículo 172. La expresión “graduación de las faltas”, que se emplea en el título de este artículo y en el apartado 2, no es técnicamente correcta. Aunque el legislador debe discernir las conductas merecedoras de sanción y clasificarlas según su gravedad, atendiendo al principio de proporcionalidad mencionado en el artículo comentado, la graduación, en puridad, sólo debe predicarse de las sanciones.

H) Artículo 174, apartado 5. Según esta norma la iniciación del procedimiento administrativo mediante denuncia “determinará que la persona denunciante no sea objeto de actuaciones que constituyan represalias por sus denuncias, incluidas las amenazas y las tentativas de represalias, ya sean directas o indirectas, en particular aquellas que le inflijan un perjuicio en su relación de servicio o condiciones de trabajo”. Es evidente que esta protección no opera automáticamente, sino que exige que se adopten las medidas oportunas para que no se produzcan amenazas y represalias. En este sentido, debería tomarse nota de los modos en que pueden tutelarse los derechos de los denunciantes; denuncias que, en determinados supuestos, serán coincidentes con las que se formulen en el contexto de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, en relación con hechos que pudieran ser constitutivos de fraude, corrupción, conflicto de intereses o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de intereses públicos o financieros; denuncia que se considera compatible con la que el denunciante pueda formular ante cualquier organismo público. La propia Ley, que prevé la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 117/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



compatibilidad entre una y otra denuncia, exige que el denunciante ponga en conocimiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción dicha denuncia. Por ello debería concretarse la referida tutela, cohonestando ambas disposiciones legales.

I) Artículo 175. La lectura de este artículo, relativo a los derechos del personal en el procedimiento disciplinario suscita da lugar a las observaciones que siguen a continuación.

1.ª Los **párrafos a) y b)** deben ser completados considerando lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 y los derechos específicamente reconocidos en el apartado 2 del mismo artículo en relación con los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora. En este sentido, junto a la información a suministrar, actualmente plasmada en esos párrafos, debería incluirse también la relativa al órgano competente para resolver, la duración máxima del procedimiento y efectos de la superación de dicho plazo, así como el derecho de los presuntos responsables a ser asistidos por asesor, si lo estiman conveniente. Asimismo, debería incluirse un nuevo párrafo para recoger el derecho a la presunción de inexistencia de responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario [art. 53.2.b) de la Ley 39/2015].

2.ª Por otro lado, el **párrafo a)** dispone en su **último inciso** que la presentación de la recusación no supondrá la suspensión del procedimiento. Teniendo en cuenta el significado de la recusación para preservar la actuación objetiva e imparcial del instructor y del secretario del procedimiento, y considerando que la cuestión incidental suscitada mediante la recusación tiene efecto suspensivo (art. 74 de la Ley 39/2015), debe aclararse si el precepto simplemente pretende señalar que la suspensión por recusación requiere de acuerdo expreso en tal sentido, de manera que no operaría automáticamente, con la sola presentación del escrito de recusación.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 118/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3.ª En lo que respecta a la norma del **párrafo d)**, hay que hacer notar que el artículo 53.g) de la Ley 30/2015 consagra el derecho de los interesados a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses, lo cual no debe identificarse necesariamente con el derecho a actuar con asistencia letrada, que es la expresión que utiliza el precepto comentado.

J) Artículo 177, apartado 2, establece lo siguiente: "Si durante la tramitación del procedimiento sancionador se produjese la pérdida de la condición de personal funcionario o laboral de la persona interesada, se dictará resolución en la que, con invocación de la causa, se declarará extinguido dicho procedimiento, salvo que la persona interesada inste su continuación, y así se acuerde." Debe aclararse si la persona interesada que insta la continuación del procedimiento tiene derecho a que dicha continuación se produzca (aunque deba mediar acuerdo), en la medida en que puede estar interesada en probar su inocencia, eliminando el margen de incertidumbre sobre lo acaecido, que puede dañar su reputación.

71.- Disposición adicional primera, apartado 1. Este apartado dispone lo siguiente:

"Tendrá la condición de personal laboral indefinido no fijo quien obtenga dicha declaración en virtud de sentencia judicial laboral firme y también de acuerdo con lo que establezca la normativa estatal de carácter básico". Aunque el TREBEP sólo se refiere al personal "indefinido", no cabe duda de que el Anteproyecto de Ley adopta una definición del "indefinido no fijo" acorde con la jurisprudencia y con la recepción de dicha figura en la normativa básica. Sin embargo, el concepto de este tipo de personal debería establecerse en el artículo 16.2 del Anteproyecto de Ley. En efecto, este artículo enuncia la existencia de personal laboral, fijo, indefinido y temporal. A continuación se define el fijo y el temporal, pero no se habla del indefinido. Y en este sentido hacemos notar que el artículo 16 se refiere simplemente al "indefinido", sin referencia al "no fijo".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 119/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



72.- Disposición adicional primera, apartado 3. El apartado 3 de esta disposición prevé que el “indefinido no fijo” mantenga esta condición hasta la cobertura de la plaza de laboral o por el acceso a la condición de funcionario. De entrada, hay que señalar que la redacción no es la más adecuada, pues la norma parece referirse a que el indefinido no fijo acceda a una u otra condición; lo cual es posible, pero también que la plaza sea cubierta por un tercero a través de los procedimientos oportunos (traslado, promoción interna u oposición en todas sus variantes). De otro lado, la redacción examinada omite cualquier referencia a la posibilidad de la amortización de la plaza. Además, el precepto ignora lo dispuesto por la vigente disposición adicional décimo séptima del TREBEP (introducida por el RD-Ley 32/2021 de 29 de diciembre), de cuyo contenido debe hacerse eco el Anteproyecto de Ley, ya que contempla: 1º La responsabilidad de quien incumpla la regulación sobre duración máxima de contratos de trabajo; 2º la nulidad de los actos que impliquen incumplimiento de las reglas sobre duración máxima de los contratos temporales (y, a partir de aquí, y, en una coherente interpretación lógico-jurídica, la obligación de extinción de los contratos indefinidos) y 3º una compensación económica.

73.- Disposición adicional segunda. El apartado 1 dispone que: "En todos los procedimientos derivados de la regulación contenida en esta Ley será obligatoria la relación con la Administración a través de medios electrónicos, a cuyo efecto se promoverá que las personas interesadas dispongan de los medios electrónicos necesarios". El precepto no expresa una opción del legislador autonómico, sino que debe relacionarse con el artículo 14, apartado 2.e), de la Ley 39/2015, en el que se establece que, en todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración. Por ello, debería incorporarse la habitual fórmula «de conformidad con» u otra similar que identifique el origen de dicha obligación.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 120/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Además, según lo previsto en el apartado 3 del citado artículo 14 de la Ley 39/2015, el legislador básico permite que, reglamentariamente, las Administraciones puedan establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En este sentido, y estando ante la futura Ley de Función Pública de Andalucía, que afecta al colectivo de personas que aspiran a ingresar en ella, esta es la sede adecuada para plasmar la obligación que ya se refleja en el Decreto-Ley 27/2020, de 22 de octubre por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan diversas medidas como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (Covid-19), cuyo artículo único dispone:

“Obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración de la Junta de Andalucía en los procedimientos selectivos de acceso, provisión de puestos y bolsas de trabajo.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, quienes aspiren a ingresar o acceder a los cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario o categorías profesionales de personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía deberán relacionarse obligatoriamente a través de medios electrónicos en los términos que establezca la convocatoria y, en todo caso, en los trámites de presentación de solicitudes, alegaciones y aportación de documentación.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 14.2.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, quienes aspiren a ingresar o acceder a los cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario o categorías profesionales de personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, mediante el procedimiento de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 121/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



promoción interna para el personal funcionario o concurso de promoción para el personal laboral, deberán relacionarse obligatoriamente a través de medios electrónicos, en la forma establecida para el sistema de identificación y firma para los empleados públicos en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía y, en todo caso, en los trámites de presentación de solicitudes, alegaciones y aportación de documentación.

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 14.2.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la presentación de las solicitudes de participación en los procesos de provisión de puestos de trabajo de personal funcionario o del personal laboral, así como la realización de los demás trámites y actos de las personas participantes en aquéllos, se realizarán obligatoriamente a través de medios electrónicos, en la forma establecida para el sistema de identificación y firma para los empleados públicos en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la participación en las bolsas de trabajo tanto de personal funcionario como de personal laboral, así como la realización de los demás trámites y actos de las personas incluidas en aquéllas, se realizarán obligatoriamente a través de medios electrónicos y en los términos que se establezcan en las resoluciones o convocatorias.

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la participación en las ofertas para la selección de aspirantes a nombramiento como personal funcionario interino asimilado o como personal laboral temporal que se realicen conforme al artículo 13 del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), se realizarán obligatoriamente a través de medios electrónicos, en los términos que establezcan las resoluciones o convocatorias.

6. La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración de las personas que no tengan la condición de empleado público en los procedimientos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 122/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



previstos en los apartados 1, 4 y 5 de este artículo se podrá exceptuar, atendiendo a lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en las correspondientes ofertas de empleo público, resoluciones o convocatorias.”

74.- Disposición adicional octava. En ella se hace referencia, al aludir a los cuerpos de personal funcionario existentes a la entrada en vigor de esta Ley, al Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría de la Junta de Andalucía y el Cuerpo Técnico de Intervención y Auditoría de la Junta de Andalucía, que como expresan los puntos suspensivos no se ha creado, aunque su creación estaba prevista en el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y posteriormente en un Anteproyecto de Ley *ad hoc*. En consecuencia debe estarse a lo que resulte de la tramitación correspondiente, teniendo en cuenta que en nota a pie de página se dice lo siguiente: “Estos dos cuerpos se incluirán en esta disposición y, en consecuencia, en los artículos del texto normativo que corresponda si, en el momento de la aprobación de este Anteproyecto como Proyecto de Ley ya ha sido aprobada por el Parlamento de Andalucía la Ley de creación de los mismos”.

75.- Disposición adicional novena. Debería modificarse la expresión “En ningún caso, las retribuciones vinculadas al nuevo cuerpo podrán ser inferiores a las del cuerpo”. En puridad, lo que se quiere establecer es una garantía para que la declaración a extinguir de los cuerpos que se mencionan no suponga una merma retributiva para el personal afectado, pero no parece correcto referirse a las “retribuciones vinculadas al nuevo cuerpo”.

76.- Disposición adicional decimoctava, apartado 1. Al referirse a la creación del Cuerpo de Letrados y Letradas de la Administración Sanitaria, debería indicarse el Subgrupo de pertenencia (A1), dentro del Grupo A.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 123/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



77.- Disposición adicional vigésima. Según esta norma:

“A partir de la entrada en vigor de esta Ley, aquellos trámites de los procesos de selección y provisión cuya naturaleza lo permita tenderán a su simplificación progresiva y a la incorporación de herramientas informáticas que permitan automatizar y agilizar los procedimientos.” Tal y como está redactada la norma carece de eficacia práctica e incluso podría considerarse regresiva, dado que los procedimientos a los que se refiere vienen gobernados por los principios de simplificación y el empleo de herramientas informáticas, principios impuestos por la normativa básica y la dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el funcionamiento electrónico de la Administración. En consecuencia, la norma debería suprimirse o reforzarse en el sentido de añadir concretas metas superadoras de la vigente regulación.

78.- Disposición transitoria tercera. Su contenido referido al modo de inicio de la carrera profesional del personal laboral y al plazo de inicio de la negociación del Convenio Colectivo del personal laboral, no es propia de una disposición transitoria.

79.- Disposición transitoria quinta, apartado 1. Su contenido tampoco es propio de una disposición transitoria y debería incorporarse como disposición adicional. En cualquier caso, debe quedar claro si la norma así concebida afecta a los funcionarios que hayan ejercido como altos cargos antes de la entrada en vigor de la Ley. Si es así, debería señalarse que afecta a quienes hayan desempeñado el mínimo de cuatro años continuados o cinco con interrupción antes de la entrada en vigor de la norma.

80.- Disposición transitoria quinta, apartado 2. Debería revisarse la referencia en plural a las “Leyes del Presupuesto de las Administraciones Públicas”.

81.- Disposición transitoria séptima. Esta norma sería más precisa si en vez de señalar que “la entrada en vigor de esta Ley no supondrá merma (...)” aludiera a que “la aplicación de la esta Ley no supondrá merma (...)”.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 124/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



82.- Disposición transitoria octava. Debería referirse al personal funcionario que haya accedido al Cuerpo Superior de Administradores, Especialidad Administradores Generales, o Especialidad Administradores de Gestión Financiera con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y no "de la Ley".

83.- Disposición transitoria decimoprimer. Sobre esta disposición pueden formularse dos observaciones:

a) La primera, que su contenido es más propio de una disposición adicional y como tal debería configurarse.

b) La segunda, que no puede plantearse en términos de obligación la aprobación de una estructura salarial determinada a las entidades instrumentales del sector público, pues afecta al derecho a la negociación colectiva.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las previsiones legalmente previstas **(FJ II)**.

III.- En cuanto al contenido de la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, de las que se distinguen (FJ III):**

A) Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, **en la medida en que pueden contravenir el ordenamiento jurídico: (1) Artículo 50.1 (Observación III.23).**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 125/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(2) Artículo 61.2.c) (Observación III.27). (3) Artículo 168, apartado 2, párrafo d) (Observación III.70.D). (4) Artículo 169, párrafo t (Observación III.70.E).

B) Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse a las observaciones que se formulan sobre: (1) Artículo 6.2 (Observación III.8). (2) Artículo 146.1.i) (Observación III.69). (3) Artículo 175, párrafo a) (Observación III.70.I.2ª). (4) Artículo 177, apartado 2 (Observación III.70.J). (5) Disposición transitoria quinta, apartado 1 (Observación III.79).

C) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa: (1) Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita” (Observación III.2). (2) Sobre la proliferación de comisiones (Observación III.3). (3) Artículo 15.2.f) (Observación III.9). (4) Artículo 21.2 (Observación III.13). (5) Sistema de selección del personal directivo público profesional, Artículos 23, 24 y 25 (Observación III.14). (6) Artículo 37 (Observación III.18). (7) Artículo 45 (Observación III.20). (8) Artículo 49 (Observación III.22). (9) Artículo 52.4 (Observación III.24). (10) Artículo 63.1.b) (Observación III.28). (11) Art. 65.b), párrafo tercero (Observación III.30). (12) Artículo 75.1 (Observación III.32). (13) Artículo 76.3 (Observación III.34). (14) Artículo 91.1 (Observación III.38). (15) Artículo 102 (Observación III.44). (16) Artículo 103.2 (Observación III.45). (17) Artículo 109.1 (Observación III.48). (18) Artículo 113.2, letras f) y g) (Observación III.51). (19) Artículo 121.2 (Observación III.52). (20) Artículo 129.3 (Observación III.58). (21) Artículo 130.1.c) (Observación III.59). (22) Artículo 131 (Observación III.61). (23) Artículo 136.2 (Observación III.63). (24) Artículo 143.1 (Observación III.65). (25) Sobre el empleo de la técnica de la “lex repetita” (Observación III.70.A). (26) Artículo 169, párrafos a), e) y u) (Observación III.70.E). (27) Artículo 170 en relación con el Artículo 169 (Observación III.70.F. 1ª y 2ª). (28) Artículo 175 (Observación III.70.I. 1ª y 3ª). (29) Disposición adicional primera, apartado 3 (Observación III.72). (30) Disposición adicional octava (Observación III.74). (31) Disposición transitoria decimoprimera (Observación III.83.b).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 126/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**: **(1) Observaciones de redacción** (Observación III.1). **(2) Exposición de motivos** (Observación III.4). **(3) Artículo 1** (Observación III.5). **(4) Artículo 2** (Observación III.6). **(5) Artículo 3.1, apartado 1** (Observación III.7). **(6) Artículo 15.2.i)** (Observación III.10). **(7) Artículo 19.4** (Observación III.11). **(8) Artículo 20** (Observación III.12). **(9) Artículo 26.5** (Observación III.15). **(10) Artículo 28.2.b)** (Observación III.16). **(11) Artículo 34.1** (Observación III.17). **(12) Artículo 42.1** (Observación III.19). **(13) Artículo 47** (Observación III.21). **(14) Artículo 58.1** (Observación III.25). **(15) Artículo 61.2.b)** (Observación III.26). **(16) Artículo 64.2** (Observación III.29). **(17) Artículo 71.1** (Observación III.31). **(18) Artículo 76.1** (Observación III.33). **(19) Artículo 78.1.a) y b)** (Observación III.35). **(20) Artículo 84.5** (Observación III.36). **(21) Artículo 85** (Observación III.37). **(22) Artículo 91.6** (Observación III.39). **(23) Artículo 93.1** (Observación III.40). **(24) Artículo 99** (Observación III.41). **(25) Artículo 99.3** (Observación III.42). **(26) Artículo 100.1** (Observación III.43). **(27) Artículo 105.2** (Observación III.46). **(28) Artículo 106.1.f)** (Observación III.47). **(29) Artículo 110.2** (Observación III.49). **(30) Artículo 111.1** (Observación III.50). **(31) Artículo 121.3** (Observación III.53). **(32) Artículo 123.1** (Observación III.54). **(33) Artículo 126.3** (Observación III.55). **(34) Artículo 128.4** (Observación III.56). **(35) Artículo 129.2** (Observación III.57). **(36) Artículo 130.2** (Observación III.60). **(37) Artículo 136.1** (Observación III.62). **(38) Artículo 136.3** (Observación III.64). **(39) Artículo 143.1, párrafo tercero** (Observación III.66). **(40) Artículo 146.1.f)** (Observación III.67). **(41) Artículo 146.1.h)** (Observación III.68). **(42) Artículo 165, apartado 5** (Observación III.70.B). **(43) Título del Artículo 166** (Observación III.70.C). **(44) Artículo 168, apartado 2, párrafos a) y c)** (Observación III.70.D). **(45) Artículo 169, párrafo m)** (Observación III.70.E.3ª). **(46) Artículo 70 en relación con el Artículo 169** (Observación III.70.F.3ª). **(47) Título y apartado 2 del Artículo 172** (Observación III.70.G). **(48) Artículo 174, apartado 5** (Observación III.70.H). **(49) Disposición adicional primera, apartado 1** (Observación III.71). **(50) Disposición adicional segunda** (Observación III.73). **(51) Disposición adicional novena** (Observación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 127/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.75). (52) Disposición adicional decimoctava, apartado 1 (Observación III.76). (53) Disposición adicional vigésima (Observación III.77). (54) Disposición transitoria tercera (Observación III.78). (55) Disposición transitoria quinta, apartado 2 (Observación III.80). (56) Disposición transitoria séptima (Observación III.81). (57) Disposición transitoria octava (Observación III.82). (58) Disposición transitoria decimoprimer (Observación III.83).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		04/07/2022	PÁGINA 128/128
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN	Pk2imHKGUS9JFDHPFV3V6533RU627L		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	