Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 18-06-2025
Modificado: 03-10-2025
Aceptado: 17-10-2025
Publicación anticipada: 10-12-2025
Publicado: 22-01-2026
ISSN: 1989-8983 – DOI: https://doi.org/10.24965/da.11554
Páginas: 92-105

Referencia: Brufao Curiel, P., Bravo Díaz, C. y Torres Ventosa, J. J. (2025). Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura. *Documentación Administrativa*, 15, 92-105. https://doi.org/10.24965/da.11554

Propuestas para la reforma del empleo público en Extremadura

Proposals for the reform of public civil service in Extremadura

Brufao Curiel, Pedro
Universidad de Extremadura (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0407-4053
pbrufao@unex.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura. Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad Carlos III de Madrid y Master of Laws por la Tulane University de Nueva Orleáns (EE. UU.), becado por la Fulbright Commission. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Extremadura. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

Bravo Díaz, Carmen
Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (España – Spain)
c.bravo@poderjudicial.es

NOTA BIOGRÁFICA

Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Licenciada en Derecho y Periodismo por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente en diversos cursos del INAP y en el Máster de Derecho Local de la Universidad de Extremadura. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

Torres Ventosa, Juan José
Abogado del Estado en excedencia (España – Spain)
jjtorres@gaona.rocajunyentgrupo.com

NOTA BIOGRÁFICA

Abogado del Estado en excedencia. Abogado del Estado-Jefe en la Comunidad Autónoma de Extremadura durante quince años, cometido que compaginó con el de ponente del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Incorporado a Roca Junyent Grupo-Gaona como socio del área de Derecho Administrativo, su principal ámbito de actuación profesional se refiere a la contratación y al empleo públicos. Colaborador docente del Instituto de Estudios Fiscales. Miembro de la Comisión de Expertos de la Junta de Extremadura creada para la reforma del régimen de la función pública regional.

RESUMEN

Objetivos: este trabajo expone los resultados de un estudio destinado a proponer alternativas a la reforma del régimen jurídico del empleo público en la comunidad autónoma de Extremadura, que adolece de ciertos problemas derivados de la rigidez en cuanto a la selección y desarrollo profesional y de

la próxima jubilación de un elevado porcentaje de sus cuadros a corto plazo. **Metodología:** partiendo del régimen vigente en la actualidad, el estudio se ha centrado en el análisis de diversos ejes específicos que suponen los mayores problemas que se plantean a la hora de ofrecer alternativas viables. **Resultados:** se han obtenido las principales alternativas a los problemas que acucian al régimen del empleo público regional y a la organización administrativa que lo gestiona. **Conclusiones:** las competencias atribuidas a la Junta de Extremadura le permiten, atendiendo los principios constitucionales de mérito y capacidad, afrontar la rigidez estructural de las plantillas, tanto en el ingreso como en el desarrollo de la carrera profesional. En concreto, se trata de evitarlas en la provisión de puestos de trabajo, el régimen de ingreso, la movilidad y la transferencia de conocimiento de las cohortes de empleados públicos próximos a la jubilación, facilitando el relevo generacional. Igualmente, se prevé fortalecer el papel de la Escuela de Administración Pública de Extremadura y la oportunidad de crear un tribunal administrativo especializado en empleo público.

PALABRAS CLAVE

Empleo público; función pública; Junta de Extremadura; relevo generacional; recursos humanos.

ABSTRACT

Objectives: This paper presents the results of a study aimed at proposing alternatives to the reform of the legal system of public employment in Extremadura, which suffers from certain problems derived from rigidity in terms of selection and professional development, and the imminent retirement of a high percentage of its staff in the near future. **Methodology:** Based on the current system, the study focuses on the analysis of various specific areas that pose the greatest challenges when it comes to offering viable alternatives. **Results:** The proposal of the main alternatives to the problems plaguing the regional public employment system and the administrative organization that manages it. **Conclusions:** The powers attributed to the Regional Government of Extremadura allow, in accordance with the constitutional principles of merit and capacity, to address the structural rigidity of its workforce, both in terms of entry and career development. Specifically, the goal is to prevent these inconsistencies in job placement, the entry system, mobility, and knowledge transfer among public employees approaching retirement, facilitating generational change. Likewise, the role of the Extremadura School of Public Administration requires to be strengthened, as the opportunity to create an administrative court solely dedicated to public employment.

KEYWORDS

Public employment; public civil service; Regional Government of Extremadura; generational change; human resources.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CUESTIONES PREVIAS. 2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO PERMITIDO POR EL EBEP. 3. EJES DE ATENCIÓN PREFERENTE PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA. 3.1. EJE 1. CLASIFICACIÓN Y ORDENACIÓN PROFESIONAL. 3.2. EJE 2. OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO Y SELECCIÓN. 3.3. EJE 3. PROMOCIÓN PROFESIONAL: PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. 3.4. EJE 4. PROMOCIÓN PROFESIONAL: CARRERA PROFESIONAL HORIZONTAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. 3.5. EJE 5. JUBILACIÓN Y TRANSFERENCIA DE LOS CONOCIMIENTOS. 4. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA. 5. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La situación del empleo público afronta diversos problemas que deben abordarse sin demora. La erosión del principio constitucional de mérito y capacidad, el progresivo establecimiento de cortapisas que perjudican la movilidad y el acceso de candidatos a lo largo y ancho del territorio nacional, el abuso de la temporalidad, la rigidez de la provisión de puestos de trabajo en una región con graves problemas de dispersión geográfica y despoblación, los costes que esta situación conlleva, la revolución tecnológica que afecta sin duda a la gestión administrativa y el hecho de que un elevado porcentaje de los actuales

cuadros se jubile en pocos años ofrecen un panorama poco halagüeño que exige una respuesta decidida de los poderes públicos. Con una base previa en el análisis estadístico de los principales números que reflejan la situación actual y las previsiones a corto plazo del empleo público regional, se ponen de manifiesto tales problemas y las alternativas organizadas en torno a varios ejes principales, que se describirán en este trabajo.

Como es conocido, la amplitud del régimen básico del empleo público y las competencias autonómicas permiten una gran variedad de soluciones en manos de la oportuna discrecionalidad administrativa, cuyas líneas principales ofrecemos en las siguientes páginas y que bien pueden servir como guía a otras comunidades autónomas que se encuentren en situaciones similares.

1. CUESTIONES PREVIAS

Es conocido que, de modo general, la Administración pública, en cuanto a la provisión de puestos de trabajo, se encuentra ligada especialmente a las restricciones vinculadas a las personas concretas que en un determinado momento puedan cubrir unas determinadas plazas. Frente a esta situación, se ha de apuntar que, de acuerdo con el mandato constitucional de servir con objetividad el interés general, se ha de tender más a cubrir funciones que plazas en puestos concretos, realidad que lastra la movilidad y la agilidad necesarias para una mejor prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, somos de la opinión de que, respetando la preferencia constitucional por el régimen funcionarial, no toda labor en manos de la Administración ha de realizarse directamente en el seno de las plantillas administrativas, ya que cabe plantearse la externalización de servicios para los que se exijan títulos académicos muy poco exigentes, pero cuya provisión es objeto de sistemas de selección masivos, lentos, poco adecuados y que adolecen de la exigencia de temarios que poco se relacionan con las funciones a realizar. El hecho es que son innumerables los servicios externalizados y que existen muy variadas actividades que se desarrollan a través de un amplísimo sector empresarial de titularidad pública o con importante accionariado público, con el límite, por supuesto, del ejercicio de funciones de autoridad, que quedan ajenas a este supuesto. El que se licite un determinado servicio no debe implicar tampoco una merma en la calidad de la prestación de los servicios públicos, a pesar de los problemas que se plantean.

En este mismo orden, apuntamos que quizás sería conveniente reservar a los funcionarios de carrera la labor ligada al ejercicio de las potestades públicas y en concreto a la autoridad pública –art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)–, fomentando el régimen laboral en el resto, donde los ejemplos no faltan: la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Banco de España, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). También puede estudiarse la conveniencia de obtener los funcionarios de carrera del personal laboral, mediante las pruebas oportunas, limitando el recurso a los interinos y reduciendo así su proporción (las conocidas en la jerga como «oposiciones con mochila» y las restringidas). Para ello sería conveniente reincorporar el antiguo «contrato administrativo de personal» de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, que fue sustituido por la figura del interino, de cuyo abuso deriva el lastre que supone para la Administración, dado que el EBEP no recoge esta figura, pero tampoco la prohíbe.

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

2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO PERMITIDO POR EL EBEP

El diseño de la normativa de función pública se cimienta en una legislación básica (el EBEP), que delimita el ámbito de las leyes de función pública que aprueben las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (art. 149.1.18 de la CE y art. 6 del EBEP). Por lo que respecta al empleo público basado en relaciones laborales, estas se rigen por la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado y por las normas convencionales aplicables (art. 149.1.7 de la CE y art. 7 del EBEP).

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

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

- La ampliación hasta doce meses sobre tres años de los programas de carácter temporal cuya ejecución legitima el nombramiento de funcionarios interinos (art. 10.1.c del EBEP).
- El establecimiento de los criterios para determinar los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (art. 11.2 del EBEP), y el verbo «pueden» no es casual, porque el modelo de empleo público que resulta de la Constitución parte de la preferencia del régimen funcionarial (SSTC 99/1987 y 236/2015, entre otras).
- Los órganos de gobierno de las Administraciones públicas que pueden contar con personal eventual (art. 12.2 del EBEP).
- El régimen jurídico del personal directivo (art. 13 del EBEP), en el buen entendido sentido de que la habilitación no es a la ley de función pública, sino al órgano de gobierno, lo que no impide que sea el legislador autonómico quien lo haga.
- La carrera profesional, tomando o no para ello alguna o algunas de las modalidades contempladas en el EBEP: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical, promoción interna horizontal (arts. 16.3, 17 y 18 del EBEP).
- El modelo de evaluación del desempeño (art. 20 del EBEP), habilitación que no se hace a la ley de función pública respectiva, sino de un modo genérico a las «Administraciones públicas»; ello, no obstante, al poder afectar a la continuidad en el puesto de trabajo y, por ende, al derecho fundamental del art. 23.2 de la CE en su modalidad de permanencia en el ejercicio de funciones públicas (STC 81/2018), es necesario que, al menos en sus líneas generales, sea la ley autonómica la que lo regule.
- El modelo de retribuciones complementarias, con referencia o no a alguno o algunos de los factores previstos por el legislador básico (art. 24 del EBEP).
- El marco de ejercicio de los derechos colectivos de los empleados públicos (art. 31.7 del EBEP).
- La composición numérica de las mesas de negociación, en el bien entendido sentido de que la habilitación se hace a las «normas de desarrollo», y no necesariamente a las leyes de función pública (art. 35.4 del EBEP).
- El desarrollo del régimen de teletrabajo (art. 47 bis del EBEP).
- La posibilidad de solicitar la prolongación del servicio activo de los funcionarios más allá de los sesenta y cinco y hasta los setenta años (art. 67.3 del EBEP).
- El sistema de estructuración del empleo público (arts. 72 a 75 del EBEP).
- Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo diferentes al concurso y a la libre designación con convocatoria pública en los casos de movilidad por necesidades del servicio o funcionales a que se refiere el art. 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos (art. 78.3 del EBEP).
- El plazo mínimo de ocupación de puestos obtenidos por concurso antes de poder participar en otros (art. 79.2 del EBEP).
- El establecimiento de los criterios para determinar los puestos que por su especial confianza y responsabilidad pueden cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública (art. 80.2 del EBEP).
- La regulación de otras situaciones administrativas distintas a las contempladas en el EBEP por razón de las circunstancias concurrentes, que podrán ser, o no, las previstas en el propio EBEP (art. 85.2 del EBEP).
- La determinación de supuestos adicionales de declaración de la situación de servicios especiales (art. 87.4 del EBEP).
- El establecimiento de un período inferior al de cinco años de servicios efectivos para el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular y del período mínimo en ella (art. 89.2 del EBEP).

- La regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos, dentro del marco del EBEP (art. 93.1 del EBEP).
- El régimen aplicable a las faltas leves (art. 95.4 del EBEP).
- El procedimiento disciplinario, dentro de los principios que establece el EBEP, y teniendo en cuenta que, tampoco en este ámbito, hay una reserva de ley, pudiéndose regular por normas de rango inferior (art. 98.3 del EBEP).

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

A continuación, pasamos a exponer las alternativas que ofrecemos acerca de los distintos ejes de interés que estimamos prioritarios acerca del empleo público en la región extremeña.

3. EJES DE ATENCIÓN PREFERENTE PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA

En este apartado mostramos los aspectos especialmente relevantes que a nuestro juicio ha de tratar la reforma del empleo público en la región, que bien puede servir de pauta para otras Administraciones territoriales. Las propuestas parten de la clasificación y ordenación profesional y abarcan también la oferta del empleo público y sus criterios de selección, la promoción profesional desde el punto de vista de la provisión de puestos de trabajo, la carrera profesional y la evaluación del desempeño, para terminar, con vistas a la coloquialmente denominada «gran jubilación», al cese de la vida profesional y la recomendable transferencia de conocimientos a las nuevas incorporaciones.

3.1. Eje 1. Clasificación y ordenación profesional

La continua transformación del mercado de trabajo, del sistema educativo y la exigencia de una mayor agilidad en el ejercicio de las competencias precisan de la implantación de un régimen flexible. En Extremadura existen en la actualidad cinco grandes grupos y noventa especialidades, múltiple compartimentación que anquilosa la satisfacción de las necesidades que pueda tener la Administración autonómica. Frente a ello, tenemos que, de acuerdo con el art. 75 del EBEP, se pueden crear «cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo».

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

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

Convendría igualmente evitar la división estanca entre cuerpos según el título académico de ingreso en la función pública y fomentar la carrera profesional, sin que el nivel exigido en el ingreso limite las

oportunidades de ocupar la mayor jerarquía funcional a los mejor preparados o a los que completen cursos de formación y obtengan la mayor experiencia, reduciendo la libre designación y fomentando la movilidad gracias a las áreas funcionales.

Se hace necesario también llevar a cabo un estudio pormenorizado de las titulaciones que son necesarias para el desarrollo de los diferentes puestos de trabajo, a efectos de que una misma titulación permita acceder a diferentes cuerpos, fomentando de esta manera la movilidad dentro de la propia Administración, así como la posibilidad de que, en el momento de acceder a la Junta de Extremadura, se dispongan de varias opciones gracias al título que se aporte. A estos efectos, se aprecia la existencia de cuerpos que requieren una mayor cualificación que otros, de manera que habrá que discernir qué titulaciones permiten el adecuado desarrollo del correspondiente puesto de trabajo.

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

En todo caso, hay que potenciar la eficacia en la prestación de los servicios frente a las limitaciones orgánicas internas, dando prioridad a las áreas funcionales, rompiendo las limitaciones de los cuerpos y escalas y la asignación correspondiente a un puesto de trabajo, en pos de la necesaria movilidad.

3.2. Eje 2. Ofertas de empleo público y selección

La convocatoria anual de plazas, de acuerdo con la oferta de empleo público (OEP) del art. 70 del EBEP, lastra la eficacia de la selección de personal y la mera estrategia de preparación de los posibles candidatos.

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

En cuanto al sistema de ingreso, gracias al principio constitucional de mérito y capacidad del art. 103 de la CE, conviene reducir la forma del concurso-oposición y el mero concurso y priorizar el de oposición, con lo cual además se fomenta la competencia y la libre concurrencia entre los candidatos: la vía prioritaria debería ser la del turno libre por oposición. Los procedimientos restringidos deben ser la excepción (STC 185/1994, de 20 de junio de 1994), los cuales, de hecho, eliminan *prima facie* la incorporación de talento joven y perpetúan el ciclo del abuso de la interinidad con la posterior consolidación extraordinaria.

Las líneas principales se basan en desarrollar sistemas de acceso ágiles, rápidos y eficaces en cuanto a la selección de los mejores candidatos, atendiendo los citados principios constitucionales de mérito y capacidad, a los que ha de añadirse el de la agilidad y la preparación objetiva de los miembros de los diferentes tribunales o comisiones de selección, siendo la validez de sus miembros el único criterio, huyendo de cuotas de cualquier índole. La idea principal sobre la que ha de girar esta propuesta es el fomento y la garantía de sistemas verdaderamente competitivos que elijan a los mejores candidatos. En estas últimas líneas abunda la doctrina y los expertos, haciéndose hincapié en la reestructuración organizativa previa a la reforma de los sistemas de acceso, con el fin de facilitar la movilidad, frenada por la existencia de cuerpos y escalas.

Otra alternativa a la anquilosada situación actual es acudir a sistemas de habilitación previa que faciliten las labores de ingreso en la Administración, incorporando en los órganos de selección para puestos especializados y técnicos miembros con estos conocimientos específicos y que se apliquen en las pruebas de selección, sin perjuicio de los órganos permanentes de selección de personal.

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

En cuanto a los procedimientos de ingreso, la oposición ha de ser menos rígida y así ha de aumentar la incorporación de pruebas que reflejen la posesión de las competencias personales y técnicas para el puesto, que sume los conocimientos técnicos, la experiencia (incluso la realizada en el sector privado para reducir así los efectos perversos de acudir a personal temporal) y la formación, huyendo de un sistema

excesivamente memorístico e ineficaz, desconectado de las funciones a realizar, cada vez más mutables e innovadoras. A este respecto, puede servir como referente el modelo de selección de la UE.

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

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

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

Pese a que se pretenda huir de los procesos selectivos de carácter masivo, no puede obviarse que, en muchas ocasiones, se exigen conocimientos básicos o similares para el desarrollo de uno u otro puesto, lo que podría permitir que se realicen unas primeras pruebas genéricas tipo test que permitan después desarrollar unas pruebas más especializadas según el puesto al que se opte. Se trataría de una modalidad de promoción interna, pero dentro del propio proceso selectivo. De esta forma, los aspirantes más preparados y competitivos continuarán con el proceso selectivo a efectos de obtener el mejor puesto al que puedan optar con sus conocimientos y preparación. En cambio, los que por cualquier circunstancia estén conformes con un puesto inferior, podrán finalizar el proceso selectivo en la prueba correspondiente al puesto deseado.

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

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

Por otro lado, no podemos obviar un grave problema que existe en las comunidades autónomas que adolecen de una escasa población, de una menor renta y de la fuga de jóvenes a otras regiones. Por ello, también debe ser atractivo para las personas del resto de España querer trabajar en regiones desfavorecidas, pudiendo valorarse positivamente como mérito haber desempeñado en otra Administración funciones semejantes a las que se exijan en el puesto de trabajo correspondiente.

Igualmente, se cuenta con la posibilidad de celebrar acuerdos o convenios con otras comunidades autónomas a los efectos de permitir la movilidad entre regiones para desempeñar puestos de trabajo idénticos o muy similares. Esta podría ser también una buena opción para contar con personal cualificado que enriquezca los conocimientos y aptitudes de quienes ya trabajen en la Administración.

También, a efectos de asegurar una mayor preparación del personal de la Administración, sería recomendable que en la mayoría de los puestos de trabajo que tengan unas funciones de cierta complejidad exista un período de prácticas que tendría un doble objetivo: por un lado, seleccionar solo a los mejores aspirantes que demuestren durante ese tiempo su capacidad para desarrollar realmente el puesto de trabajo al que optan, y por otro, comenzar a aprender y saber realmente cómo se trabaja en dicha Administración,

produciéndose ya, a través de los compañeros más veteranos, la transmisión del conocimiento. Como veremos más adelante, la próxima oleada de jubilaciones tiene el riesgo de ocasionar una grave merma en el intangible conocimiento de las nuevas promociones, pero con efectos notorios en la calidad del servicio a prestar a la ciudadanía.

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

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

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

Los órganos de selección deberían contar con una estabilidad propia permanente y gozar de toda independencia funcional, detallando los criterios de exclusión de los órganos de selección, muy vagos según el art. 60.3 del EBEP y el art. 97.5 y 6 de la LFPEX. Esta situación provoca conflictos de intereses, especialmente si se habla de estabilización de interinos o del concurso-oposición o concurso, sin que los méritos aportados nunca puedan decidir la elección del candidato, incluso en los empleos laborales del sector instrumental y las entidades locales: es el régimen funcionarial el que debe servir de modelo al del personal laboral y no al revés (STC 236/2015, de 19 de noviembre de 2015), por lo que han de limitarse posibilidades como la promoción interna cruzada o funcionarización de personal laboral fijo (art. 112 de la LFPEX).

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

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

Finalmente, dado que los procesos selectivos se rigen todavía a nivel autonómico por el RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, debería realizarse dicho desarrollo reglamentario a efectos de tener en cuenta la realidad existente en la región y las necesidades de la Junta de Extremadura.

3.3. Eje 3. Promoción profesional: provisión de puestos de trabajo

En virtud del principio de mérito y capacidad, en la provisión de puestos de trabajo la libre designación ha de ceder ante el concurso, el cual debe contar con baremos objetivos que primen las necesidades del servicio, sin perjuicio de otras consideraciones, como el desplazamiento del municipio con la oportuna

indemnización (Decreto 42/2025, de 19 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura), o acogerse al teletrabajo (Decreto 44/2025 de 27 de mayo, por el que se regula el teletrabajo como modalidad de prestación de servicios y se prevé la introducción de medios electrónicos en la gestión de los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Desde el punto de vista de la competencia del mercado de trabajo de los empleados públicos, sería conveniente realizar una labor de atracción desde otras Administraciones, mediante los oportunos incentivos económicos y de carrera profesional.

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

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

Las limitaciones en cuanto a la movilidad de los empleados públicos conllevan la práctica del abuso consolidado de las comisiones de servicio y el incumplimiento de su régimen jurídico basado en la temporalidad, con no pocos efectos en cuanto a la igualdad entre los empleados públicos. La flexibilidad de la movilidad de los funcionarios hará que se reduzca dicho abuso en las comisiones de servicio voluntarias (art. 122 y ss. de la LFPEX), fortaleciendo la atribución temporal de funciones y la adscripción provisional, sin perjuicio de las contraprestaciones económicas oportunas. De cualquier modo, dado el efecto netamente retributivo de muchos de los puestos de trabajo, consideramos perentorio reducir la importancia del «sueldo discrecional» en favor del «sueldo reglado».

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

Acerca de los puestos singularizados, resultaría recomendable una equiparación de los méritos a valorar, en la medida en la que la antigüedad, permanencia o formación no siempre implican un desarrollo adecuado de las funciones propias del correspondiente puesto de trabajo. Por lo tanto, otros criterios tales como los idiomas o el conocimiento en herramientas electrónicas y tecnológicas, cada vez más relevantes en el desarrollo de cualquier trabajo, deben ser también determinantes a la hora de resolver los concursos. En la misma línea, atender a la productividad de cada uno de los participantes en el concurso sirve, por otro lado, para apreciar que nos encontremos ante un trabajador de valía para la Administración y que, por ello, se debe premiar su labor ante otros compañeros que no sean tan efectivos.

3.4. Eje 4. Promoción profesional: carrera profesional horizontal y evaluación del desempeño

La carrera profesional y la evaluación del desempeño han de derivarse del principio de mérito y capacidad en estrecha relación con los puestos a desempeñar. La evolución de la carrera profesional no debería ir acompañada de la creación artificiosa de puestos de trabajo en la estructura administrativa de cada organismo, sin que se modifiquen las tareas materiales del puesto de trabajo anterior, con el aumento correlativo de complementos retributivos, pero sin que se exija una mayor preparación o responsabilidad y sin cambiar realmente de puesto de trabajo, grado, nivel o categoría, sin asumir tampoco nuevas responsabilidades, que bien podrían considerarse con un reconocimiento de antigüedad evaluable, distinto de los trienios.

Esta espiral no hace sino lastrar la gestión de las convocatorias de puestos de trabajo, pues realmente se asciende sin ascender, se progresa sin movilidad (como lo refleja incluso el que se computen los años en excedencia) y la evaluación del desempeño se suele limitar a no tener una evaluación negativa. La clave está en la evaluación del desempeño y la exigencia de su superación.

Los arts. 16 y 17 del EBEP establecen que es una posibilidad, no una obligación, incluir esta carrera horizontal en la promoción profesional. Dado que el art. 17 del Decreto 127/2021, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura, establece tres sistemas de valoración indistintos, una propuesta factible podría ser que se superara una puntuación mínima en los tres apartados siguientes: formación, transferencia e innovación y difusión de conocimientos, y puestos de trabajo de especial desempeño. En esta propuesta de mejora hay elementos que deberían reforzarse, como la exigencia, no mera valoración, de idiomas. Ante la llegada de nuevas incorporaciones, debería valorarse tanto la transferencia de conocimiento a los que ingresen en la función pública como las publicaciones académicas en medios de prestigio.

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

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

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

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

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

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

Estas ideas han de contar previamente con la reforma de las estructuras organizativas de la Junta de Extremadura, con vistas a una mejor movilidad interna, interdepartamental e interadministrativa, que

garantice la prestación del servicio gracias a una mejor reasignación de efectivos y que huya de la vinculación a puestos de trabajo específicos, según una adecuada especialización. La movilidad, asimismo, fomenta la experiencia del empleado público, cuyos conocimientos tienden a mermarse si ocupa durante décadas el mismo puesto.

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

De la misma manera, las expectativas de ascenso han de ir de la mano de la limitación de los cargos eventuales y de los de designación política, profesionalizando los cargos directivos y limitando la libre designación de jefes de servicio y negociado. La profesionalización de la dirección de la Administración ha de ser capaz también de competir con el sector privado, laboralizando su figura, siguiendo el modelo de la alta dirección, para evitar que se ocupen por cargos basados en la mera confianza política y la libre designación, a lo que ha de sumarse la evaluación del desempeño en manos del superior jerárquico, quien de veras conoce la labor desarrollada por sus subordinados.

A estos efectos, no podemos olvidar que la permanencia en un puesto de trabajo no implica que se esté cumpliendo correctamente con las obligaciones que conllevaba el mismo. Así pues, se han de comprobar las actuaciones que se han iniciado cada año y las que han sido resueltas a su fin, así como el tiempo de resolución, y comparar dichos datos con los existentes de años anteriores, gracias a lo cual se puede aportar una imagen cabal de si se está desarrollando adecuadamente la labor que corresponde a cada funcionario. Igualmente, la Administración tiene la obligación de sancionar a los empleados que no estén alcanzando el rendimiento esperado, con el objetivo de evitar un perjuicio para el ciudadano debido a dichos comportamientos. Pese a que nos encontremos dentro del ámbito público, el funcionamiento debe ser semejante al de una empresa privada en cuanto a la producción y resolución de problemas, por lo que las conductas contrarias a dichos principios no se deben permitir.

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

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

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

3.5. Eje 5. Jubilación y transferencia de los conocimientos

Dado que se aproxima un elevado porcentaje de jubilaciones, es posible fomentar la permanencia o prolongación en el servicio activo hasta la jubilación forzosa mediante medidas presupuestarias y laborales (art. 67 del EBEP y arts. 81 y 85 de la LFPEX, reformado este por el posteriormente no convalidado Decreto Ley 2/2025, de 19 de mayo, de simplificación en materia de urbanismo para la agilización de la aprobación del planeamiento y su ejecución para el impulso a la promoción de vivienda y otras medidas urgentes en materia de energía y función pública), restringiendo las posibilidades de la jubilación voluntaria o al menos desincentivándola (art. 85.4 de la LFPEX). Es más, recordamos que la jubilación voluntaria es una mera posibilidad y no un derecho subjetivo del empleado público.

Otra medida es la jubilación parcial, eliminada en Extremadura en 2012 y cuya recuperación no sería superfluo debatir, que puede ligarse además a la transferencia de conocimiento a los nuevos empleados públicos.

Acerca de la transmisión de los conocimientos, yendo más allá de la obligación de indicar la evolución de los expedientes y tareas pendientes a los sustitutos, se puede incorporar la figura del «relevista» como un puesto de trabajo (o incluso un complemento retributivo) para ejercer esta labor de tutela o mentoría de las nuevas promociones.

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

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

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

4. ACERCA DE LA OPORTUNIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA

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

Desde el punto de vista normativo, la cobertura para la creación del Tribunal se encuentra en el art. 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) y en el art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que permite sustituir los recursos de alzada y de reposición en ámbitos sectoriales determinados, respetando siempre el carácter potestativo del segundo.

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

Obviamente, esta competencia se extendería a la Administración General de la comunidad autónoma y de las entidades vinculadas o dependientes de la misma, pero no así respecto a las entidades locales, ni

siquiera mediante convenio, visto que el art. 112.2 de la LPAC impide que los recursos especiales supongan el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley.

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

En efecto, en una primera etapa, se estima suficiente con una dotación mínima de un presidente, de dos a cuatro vocales y un secretario. Este último podría ser nombrado entre letrados de la Abogacía General, como en la Junta Económico-Administrativa o en la Comisión Jurídica de Extremadura; para los primeros, hay multitud de fórmulas concebibles para su elección, que dependerán de la posición institucional que quiera otorgársele: desde las previstas para los vocales de la Junta Económico-Administrativa (Orden del consejero competente ex art. 34 bis de la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura), a las establecidas para los integrantes de la Comisión Jurídica de Extremadura (decreto del Consejo de Gobierno ex disposición adicional 1.ª.7.a) de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Lo esencial, en todo caso, es asegurar la independencia e inamovilidad de sus integrantes.

El personal administrativo necesario para el funcionamiento del tribunal no debería ser muy elevado. Cabe señalar que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resuelve un número de expedientes superior a dos mil al año, cuenta con veintitrés puestos de trabajo, que comprenden una coordinación de área, consejero técnico, cinco jefaturas de servicio, cinco jefaturas de sección, dos subjefaturas de sección, una jefatura de unidad de revisión documental, cinco jefaturas de negociado, una secretaría de puesto de trabajo y dos auxiliares de oficina.

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

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

5. SOBRE EL POTENCIAL DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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