CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2025 un informe de fiscalización sobre la gestión de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía.

El último informe relacionado con esta materia ha sido la actuación JA 06/2015 "Fiscalización de determinados procesos de gestión de personal de la Administración General de la Junta de Andalucía"[1]. En este informe, el alcance objetivo se suscribió a la gestión de las nóminas y su imputación al presupuesto de gastos, incluyendo los sistemas de información y de control interno relacionados. A su vez, esta actuación tuvo como antecedente el informe JA 08/2009 "Gestión de los recursos humanos de la Junta de Andalucía: especial referencia al Sistema SIRHUS"[2].

Fuera del ámbito competencial de la Administración General de la Junta de Andalucía, los planes de actuación han incluido varios informes referidos a la gestión de personal[3]. Igualmente, la mayoría de las fiscalizaciones específicas de entidades instrumentales han dado alcance al personal de las mismas. También debe tenerse en cuenta el informe anual de fiscalización de la Cuenta General, el cual reserva un epígrafe para los gastos de personal.

El artículo 4.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía prevé entre sus funciones, la comprobación, mediante auditorías operativas, de la adecuación de la actividad pública a los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad en cuanto al cumplimiento de los planes y programas establecidos, con especial atención a los relativos a ingresos y gastos.

Es importante distinguir entre "puesto de trabajo" y "plaza". El **puesto de trabajo** es la unidad básica de la estructura del empleo público y su ordenación se realiza mediante las **relaciones de puestos de trabajo** (en adelante RPT). Cada puesto tiene un código identificativo único. El contenido del puesto incluye información sobre su adscripción a personal funcionario, laboral o eventual; cuerpo, especialidad, grupo o categoría profesional; sistema de provisión; adscripción orgánica; retribuciones complementarias; requisitos de acceso, etc.

La **plaza** es el puesto de trabajo susceptible de estar dotado presupuestariamente[4]. El conjunto de estas plazas con dotación presupuestaria constituye la plantilla presupuestaria, que conforma el **anexo de personal** que acompaña a la Ley del Presupuesto de cada ejercicio.

[1] Informe JA 06/2015
[2] Informe JA 08/2009
[3] Las fiscalizaciones más recientes contemplan en su alcance la gestión de los recursos humanos del sistema sanitario público de Andalucía relacionados con la pandemia del Covid-19 (OE 02/2021), el personal laboral de AGAPA (OE 04/2021) y los recursos humanos de ATRIAN (OE 05/2021).
[4] El artículo 13.3. de la derogada Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, señala que, a los efectos de la misma, se entiende por plaza el puesto de trabajo con dotación presupuestaria. La nueva Ley de la Función Pública (Ley 5/2023) no explicita esta consideración sobre las plazas.

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO Y DE LA MATERIA FISCALIZADA

2.1. Naturaleza y objeto: personas empleadas

Según los datos de la "Estadística de personal de la Junta de Andalucía"[5], los efectivos a 1 de enero de 2025 son 297.564 personas. Por otra parte, la memoria del ejercicio 2024 de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía[6] cuantifica el número de personas empleadas en 303.939. La distribución comparativa de este personal se detalla en el cuadro nº 1.

PERSONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA - 2024

Estadísticas de Personal (1 de enero de 2025)			**Cuenta General (2024)**		
Ente	**Número**	**%**	**Sector**	**Número**	**%**
Consejerías y agencias administrativas	30.461	10,24	Administración General, Agencias Administrativas y de Régimen Especial	52.879	17,40
Educación no universitaria	128.171	43,07	Personal Docente del sector educativo no universitario	115.462	37,99
Justicia	7.962	2,68	Administración de Justicia	9.077	2,98
Instituciones sanitarias	130.970	44,01	Sector sanitario	126.521	41,63
TOTAL	**297.564**			**303.939**	

Fuente: Elaboración propia a partir de la "Estadística de personal de la Junta de Andalucía" y Cuenta General 2024. En este cuadro no se ha incluido el personal empleado en las agencias públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz. **Cuadro nº 1**

En las estadísticas, el personal de Administración General de "educación no universitaria" y de las "instituciones sanitarias" se incluye en estos entes, no formando parte de las "consejerías y agencias administrativas". En cambio, en la memoria de la Cuenta General, dicho personal se consigna en el sector "Administración General, agencias administrativas y de régimen especial".

Ambas fuentes presentan criterios distintos de clasificación y adscripción del personal, especialmente en los ámbitos docente, sanitario y de Administración General, circunstancia que justifica su análisis dentro del alcance de la fiscalización.

2.2. Marco legal y regulatorio

Con carácter general, el personal al servicio de la Administración Pública desempeña sus funciones a través de los correspondientes puestos de trabajo. La ordenación de dichos puestos se instrumenta mediante las relaciones de puestos de trabajo, las plantillas orgánicas, los catálogos de puestos o instrumentos similares.

El marco normativo autonómico está constituido principalmente por la **Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía** (en adelante LFPA)[7].

[5] Estadística de personal de la Junta de Andalucía. La consulta se realizó en febrero de 2026, fecha en la cual el dato más reciente era a 1 de julio de 2025 para un total de 303.683 personas.
[6] Cuenta General 2024
[7] Ley 5/2023

Según el artículo 2.a), relativo al **ámbito de aplicación** de esta ley, el personal de la Administración General de la Junta de Andalucía es el "*que presta sus servicios en las Consejerías, Delegaciones del Gobierno, Delegaciones Territoriales o Provinciales, otros órganos dependientes o vinculados a la Administración de la Junta de Andalucía, y en las agencias administrativas y agencias de régimen especial del sector público andaluz, o que se encuentra adscrito a alguna de las agencias públicas empresariales del sector público andaluz.*"

El artículo 4 señala que la ordenación y regulación de la función pública andaluza se basa en una serie de **principios y fundamentos de actuación**, entre los que cabe destacar la "*eficacia en la planificación y gestión integrada de los recursos humanos, en particular, la ordenación y racionalización de los sistemas de acceso, la provisión de puestos de trabajo, la carrera profesional y el sistema retributivo*."

En relación con la **planificación de los recursos humanos**, el capítulo I del título VIII de la LFPA está dedicado a esta materia. En concreto, el artículo 89 que estipula que *"la planificación de los recursos humanos tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficiencia y eficacia en la acción pública, en la prestación de los servicios y en la utilización de los recursos económicos, personales, materiales y tecnológicos disponibles, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, gestión, formación, motivación, promoción profesional y movilidad."*

Asimismo, determina que "*son instrumentos de planificación del empleo público los planes de ordenación de recursos humanos, la oferta de empleo público o instrumento similar y los registros de personal."*

En cuanto a los **planes de ordenación de recursos humanos**, el artículo 90 determina que, entre otras medidas, contemplarán la modificación de los sistemas de organización del trabajo o de las estructuras de puestos de trabajo. La elaboración de estos planes irá precedida de un análisis de las disponibilidades o necesidades de personal, atendiendo tanto al número de efectivos como a sus perfiles profesionales o niveles de cualificación, en el conjunto de la Administración o en un determinado sector orgánico o funcional de la misma.[8]

El ámbito objetivo de las **relaciones de puestos de trabajo** se desarrolla en el artículo 104. El apartado 1 establece que "*el puesto de trabajo es la unidad básica de la estructura del empleo público, cuya ordenación estará basada en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, eficiencia, racionalidad organizativa, coordinación y trabajo en equipo.*"

El apartado 3 determina que "*las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento a través del cual la Administración General de la Junta de Andalucía planifica, racionaliza y ordena su personal para una eficaz prestación de los servicios públicos, y serán públicas, y actualizadas, debiendo ser objeto de las actualizaciones que resulten procedentes.*"

[8] El desarrollo normativo de estos planes se ha ampliado con el Decreto 51/2025, de 24 de febrero, por el que se regula la planificación y ordenación del empleo público, y el ingreso, promoción interna y provisión de puestos de trabajo del personal de la Administración General de la Junta de Andalucía. Decreto 51/2025

El apartado 4 de este artículo señala que reglamentariamente se establecerá el contenido de las relaciones de puestos de trabajo, si bien detalla el contenido mínimo por cada puesto en tanto no se apruebe el citado desarrollo normativo.

El apartado 5 expone que "*la elaboración, tramitación, aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, que deberán ajustarse a procedimientos de simplificación administrativa, corresponden a la Consejería competente en materia de función pública en los términos que reglamentariamente se establezcan, y de acuerdo con las medidas y los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación a los que se refiere el artículo 89*".

Este artículo 104 se completa señalando que, en todo caso, se estará a lo dispuesto en la Ley del Presupuesto cuando afectase a la plantilla presupuestaria. A este respecto, el artículo 26 de la **Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto** de la Comunidad Autónoma de Andalucía **para el año 2025**[9] determina que la **plantilla presupuestaria** constituye el conjunto de puestos de trabajo dotados en el presupuesto de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz y consorcios adscritos que viene representada en el **anexo de personal** que acompaña a la Ley del Presupuesto, con las modificaciones y ampliaciones que se aprueben en la misma.

Con posterioridad, el **Decreto 51/2025,** por el que se regula la planificación y ordenación del empleo público, y el ingreso, promoción interna y provisión de puestos de trabajo del personal de la Administración General de la Junta de Andalucia, hace numerosas alusiones a la relación de puestos de trabajo a lo largo de su articulado, lo que pone de manifiesto la importancia de la misma como instrumento en la ordenación del empleo público.

En cuanto a la **normativa específica sobre RPT**, data del Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, por el que se regula la elaboración de la relación de puestos de trabajo[10]. Posteriormente, se promulgó la Orden de 28 de junio de 1996, que establece el modelo de presentación de la RPT de la Junta de Andalucía[11] y que fue modificada en 2023. Además, en 1999 se emitió una instrucción para la creación, revisión y modificación de la RPT de las distintas consejerías y organismos autónomos, que ha sido modificada en 2023 y 2024 para el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía.

El artículo 2 del citado decreto establece que "*para confeccionar la relación se partirá de los efectivos existentes, rectificando lo precedente con el objeto de suprimir los puestos que no se consideren necesarios y añadir aquellos otros imprescindibles para el mejor funcionamiento de los servicios, con independencia de que no puedan ser ocupados de inmediato por falta de consignación presupuestaria.*"

Por último, dada su relevancia en la gestión de los procedimientos en materia de personal, la extinta Consejería de Gobernación y Justicia promulgó la Orden de 24 de septiembre de 1999, por la que se adopta la **aplicación SIRhUS, Sistema de Información de Recursos Humanos**, para la gestión de

[9] Ley 7/2024
[10] Decreto 390/1986
[11] Orden de 28 de junio de 1996

ésta en los procedimientos en materia de personal y, especialmente, al regulado en el Decreto 9/1986, de 5 de febrero, que aprueba el Reglamento del Registro General de Personal[12]. Este sistema integra todos los procesos de gestión de personal, desde el citado registro, representativo del historial administrativo de cada empleado, hasta la gestión de las relaciones de puestos de trabajo, y el reflejo mensual en la correspondiente nómina, para su posterior imputación al presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía.

2.3. Estructura organizativa y de control interno

El artículo 9.1.b) de la LFPA determina que le corresponde a la consejería competente en materia de función pública "*elaborar, tramitar, aprobar y modificar las relaciones de puestos de trabajo, en los términos que reglamentariamente se establezcan, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 104, apartados 6 y 7, y de acuerdo con las medidas y los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación a los que se refiere el artículo 89.*"

Esta competencia recae en la **Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública**, de conformidad con el Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece su estructura orgánica[13]. Los órganos directivos implicados y sus competencias relacionadas con la gestión de las RPT se exponen a continuación:

- **Secretaría General para la Administración Pública** (en adelante SGAP)[14] (artículo 8):
    - Impulsar y coordinar la planificación y racionalización de los recursos humanos de la Administración de la Junta de Andalucía.
    - Medidas y actividades tendentes a mejorar la eficacia en la planificación y gestión integrada de los recursos humanos.
    - Dirección funcional del sistema de gestión integrada de los recursos humanos (SIRhUS).
    - Análisis e impulso de la planificación de las estructuras organizativas de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Bajo la dependencia jerárquica de la SGAP:
    - Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública (artículo 12):
        - Elaboración de estudios, proyectos y directrices en materia de gestión de personal.
        - Registro General de Personal.
        - Nómina general del personal de la Administración General y seguros sociales.
        - Modificaciones de la RPT y propuestas de elaboración y revisión de la RPT.
    - Dirección General de Planificación y Organización del Sector Público Andaluz (artículo 13):
        - Planificación y ordenación del empleo.
        - Dimensionamiento y organización de los recursos humanos del sector público de Andalucía.
        - Estudio, informe y seguimiento de la evolución de la eficiencia de los costes de personal del sector público de Andalucía.

[12] Orden de 24 de septiembre de 1999
[13] Decreto 164/2022
[14] Secretaria General para la Administración Pública

Por otra parte, las competencias en materia de plantilla presupuestaria corresponden a la **Dirección General de Presupuesto**, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social[15]. Esta plantilla constituye el anexo de personal que acompaña a la Ley del Presupuesto.

En cuanto al control interno, corresponde a la **Intervención General de la Junta de Andalucía** la fiscalización, con carácter previo a su operatividad, de las tablas de contenido económico del sistema SIRhUS que afecten a conceptos retributivos y descuentos de la nómina (artículos 5.4 y 6.3 de la Orden de 12 de diciembre de 2005, que regula la nómina general). Entre el contenido mínimo que deben incluir las RPT se prevé las retribuciones complementarias del puesto.

2.4. Actividad desarrollada

Las RPT públicas y actualizadas se pueden consultar mediante el buscador "**Puestos de trabajo de la Junta de Andalucía**"[16]. Para las consejerías, las agencias administrativas y las agencias de régimen especial, se dispone de información sobre las características y requisitos de los puestos de trabajo que desempeña el personal funcionario y personal laboral fijo.

Además, en el portal de datos abiertos de la Junta de Andalucía se ofrece la posibilidad de descargar las RPT en distintos formatos, actualizados cada tres meses.[17]

Los datos relativos al cierre de 2025 arrojan una cifra de 70.249 puestos de la Administración General de la Junta de Andalucía. El cuadro nº 2 detalla el reparto de puestos de trabajo por "consejería/entidad instrumental" y "adscripción (funcionario / laboral)".

RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO
DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL CIERRE DE 2025

Consejería / Entidad instrumental	Funcionario	Laboral	Total	%	% acum.
Desarrollo Educativo y Form. Profesional	3.648	13.414	17.062	24,29%	24,29%
Inclusión Social, Juventud, Fam. e Igualdad	3.511	4.615	8.126	11,57%	35,86%
Agricultura, Pesca, Agua y Desarr. Rural	3.581	1.316	4.897	6,97%	42,83%
Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo	3.797	700	4.497	6,40%	49,23%
Sostenibilidad y Medio Ambiente	3.325	924	4.249	6,05%	55,28%
Fomento, Artic. Territ. y Vivienda	2.456	1.193	3.649	5,19%	60,47%
Economía, Hacienda, Fond.Eur. y Di.Social	3.072	173	3.245	4,62%	65,09%
Sanidad, Presidencia y Emergencias (*)	2.719	385	3.104	4,42%	69,51%
Turismo y Andalucia Exterior	1.806	971	2.777	3,95%	73,46%
Servicio Andaluz de Empleo	2.468	307	2.775	3,95%	77,41%
Justicia, Admon. local y Función Publica	1.833	863	2.696	3,84%	81,25%
Agencia de Gestión Agraria y Pesquera And.	2.031	559	2.590	3,69%	84,94%
Agencia Digital de Andalucía	1.989	34	2.023	2,88%	87,82%

[15] Decreto 153/2022
[16] Puestos de trabajo de la Junta de Andalucía: Buscador.
[17] Relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía: Datos abiertos.

Consejería / Entidad instrumental	Funcionario	Laboral	Total	%	% acum.
Sanidad, Presidencia y Emergencias (*)	1.375	331	1.706	2,43%	90,24%
IAFAPAPE	641	577	1.218	1,73%	91,98%
Cultura y Deporte	714	350	1.064	1,51%	93,49%
Agencia Tributaria de Andalucía	1.050	2	1.052	1,50%	94,99%
Servicio Andaluz de Salud	621	51	672	0,96%	95,95%
Patronato La Alhambra y Generalife	177	461	638	0,91%	96,86%
Agencia Segurid. y Gest.Integr. Emerg. And.	264	47	311	0,44%	97,30%
Instituto Andaluz de la Juventud	281	23	304	0,43%	97,73%
Universidad, Investigación e innovación	282	20	302	0,43%	98,16%
Industria, Energía y Minas	283	9	292	0,42%	98,58%
Instituto Andaluz de la Mujer	163	124	287	0,41%	98,99%
Inst. Estadística y Cartografía Andalucía	189	10	199	0,28%	99,27%
Instituto Andaluz Admón. Publica	180	18	198	0,28%	99,55%
Centro Andaluz de Arte Contemporáneo	39	37	76	0,11%	99,66%
Consejo de Transparencia y Prot. datos	54	1	55	0,08%	99,74%
Ag. Competencia y Regul.Econ. Andalucía	47	4	51	0,07%	99,81%
Consejo Audiovisual de Andalucía	40	4	44	0,06%	99,87%
Consejo Consultivo de Andalucía	38	5	43	0,06%	99,93%
Inst.And. Prevención y Riesgos Laborales	24	1	25	0,04%	99,97%
Agencia Calidad Cientif. y Univ. Andalucía	22		22	0,03%	100,00%
Total general	**42.720**	**27.529**	**70.249**	**100,00%**	

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la descarga de datos abiertos de RPT.
(*) En estos listados aparece consignada dos veces la consejería de "Sanidad, Presidencia y Emergencias". Una de ellas, la que representa 1.706 puestos, es la relativa a la sección presupuestaria "Presidencia, Interior, Dialogo Social y Simplificación Administrativa". La otra es la referente a la sección "Consejería de Salud y Consumo". **Cuadro nº 2**

Seis consejerías agrupan más del 60% de los puestos de trabajo y una de ellas, la competente en materia de educación, representa casi la cuarta parte de todos los puestos. Esta misma consejería aglutina el 48,73% de los puestos de personal laboral. Estos puestos están adscritos a los centros docentes de titularidad pública y se corresponden, principalmente, con ordenanzas, limpiador/as, monitor/as escolar/es, técnicos de educación infantil, técnicos de integración social y personal de cocina.

Por otra parte, los **anexos de personal** que acompañan a la Ley del Presupuesto de cada año se pueden descargar en el portal de datos abiertos de la Junta de Andalucía[18]. Estos anexos detallan el número de plazas de cada puesto, así como las dotadas presupuestariamente que conforman la plantilla presupuestaria.

Para los anexos de personal del presupuesto de 2025, el cuadro nº 3 expone los datos del personal de la Administración General de la Junta de Andalucía.

[18] Anexos de personal: Datos abiertos relativos al presupuesto de 2025.

ANEXOS DE PERSONAL DEL PRESUPUESTO DE 2025
DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Adscripción	Puestos (1)	Plazas (2)	Plazas Dotadas (3)	Diferencias	
				Plazas superiores a una por puesto (2) – (1)	Plazas no dotadas (3) - (2)
Funcionario	42.079	42.083	23.775	4	18.308
Laboral	27.209	27.214	22.483	5	4.731
Eventual	121	232	232	111	0
Altos cargos	181	194	192	13	2
Delegados territ. y asimilados	81	81	81	0	0
TOTAL	**69.671**	**69.804**	**46.763**	**133**	**23.041**

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la descarga de datos abiertos de los anexos de personal.

Cuadro nº 3

El total de puestos de los anexos de personal asciende a 69.671. Hay una diferencia de 578 puestos respecto a los 70.249 incluidos en las RPT (cuadro nº 2). El cuadro nº 4 detalla las variaciones entre ambos registros.

DIFERENCIAS DE PUESTOS

Adscripción	RPT (1)	Anexos de personal (2)	Diferencia (1) – (2)
Funcionario	42.720	42.079	641
Laboral	27.529	27.209	320
Eventual		121	-383
Altos cargos		181	
Delegados territ. y asimilados		81	
TOTAL	**70.249**	**69.671**	**578**

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la descarga de datos abiertos de RPT y de los anexos de personal.

Cuadro nº 4

Se observa que los 383 puestos de altos cargos, delegados territoriales y asimilados, así como el personal eventual, no se incluyen en las RPT.

En cuanto a las plazas consignadas de cada puesto en el anexo de personal, los 69.671 puestos se corresponden con 69.804 plazas. A cada puesto se le asigna una plaza, salvo que hay 48 puestos con más de una. Se trata de las 133 plazas de diferencia entre puestos y plazas de los anexos.

Por último, las plazas dotadas presupuestariamente y que conforman la plantilla presupuestaria ascienden a 46.763. En consecuencia, hay 23.401 plazas de las 69.804 que no están dotadas, lo que representa el 33%. El 67% de plazas dotadas se distribuye entre el 56,50% de funcionarios y el 82,62% de laborales.

Por último, en cuanto a los anexos de personal, las cifras de plazas dotadas se presentan de forma resumida en la ley del presupuesto de cada año[19]. El cuadro nº 5 expone la evolución de dichas plazas para todos los colectivos de la Junta de Andalucía.

PLAZAS DOTADAS SEGÚN LOS ANEXOS DE PERSONAL

Año	Administración General	Docente	Sanitario	Justicia	Laborales No VI Convenio Colectivo (*)	Total	% Admon Gral / Total
2025	46.763	106.806	115.406	8.336	14.782	292.093	16,00%
2024	46.392	107.535	101.381	8.225	21.488	285.021	16,28%
2023	46.242	108.122	96.280	8.117	21.439	280.020	16,51%
2021	45.817	109.054	94.858	7.822	20.675	278.226	16,47%
2020	49.516	102.105	93.815	7.676		253.112	19,56%

Fuente de información: Elaboración propia a partir de los resúmenes de los anexos de personal. La denominación de las columnas se corresponde con la literalidad de los anexos.
(*) Personal laboral que no se encuentra cubierto por el convenio señalado. Se corresponde con personal de alta dirección, contratados para proyectos de investigación específicos, contratos de obra o servicio específicos, etc.

Cuadro nº 5

Según esta información, el personal de la Administración General representa el 16% del total de plazas en 2025, siendo el porcentaje más bajo de la serie histórica analizada.

En cuanto al gasto ejecutado, se estima que en 2024 las obligaciones reconocidas de gastos consolidado de personal de la Administración General supusieron 2.116,29 M€, lo que representa el 13,78% del total de la Junta de Andalucía. El cuadro nº 6 detalla los importantes alcanzados en los distintos sectores que conforman dicho personal.

GASTO CONSOLIDADO DE PERSONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA - 2024

Sector	Obligaciones reconocidas	
	M€	%
Administración General	2.116,29	13,78%
Docente	5.542,92	36,08%
Sanitario	6.657,14	43,33%
Justicia	380,33	2.48%
Laborales no incluido en VI convenio colectivo	665,81	4,33%
TOTAL	**15.362,12**	

Fuente: Elaboración propia por consultas al mayor de gastos remitido por la Intervención General de la Junta de Andalucía para el informe de fiscalización de la Cuenta General de 2024.

Cuadro nº 6

Por otra parte, la LFPA, en su capítulo I del título VIII, regula la planificación de los recursos humanos a través de una serie de instrumentos, entre los que se encuentran los planes de ordenación. A este respecto, mediante el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, se aprueba el

[19] Presupuestos de la Junta de Andalucía: mediante el acceso al presupuesto de cada año se dispone del correspondiente anexo de personal.

"**Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración General de la Junta de Andalucía 2023-2030**"[20].

Este plan prevé una línea estratégica relativa a las RPT, con el siguiente contenido: "*Organización de la plantilla: Puestos de trabajo. Relación ordenada de los puestos de trabajo del personal empleado público, conforme a los cuales se estructura la Administración General de la Junta de Andalucía*".

A su vez, esta línea se corresponde con el objetivo estratégico destinado a "*conseguir un sistema de puestos de trabajo basado en competencias profesionales, más flexibles y adaptado a las necesidades de la organización, a las cargas de trabajo, las nuevas tecnologías y al desarrollo profesional del personal.*"

Esta línea tiene dos programas que contemplan las siguientes actuaciones relacionadas con los puestos de trabajo:

- Flexibilización de la estructura del puesto de trabajo y su organización.
- Mejora de la estructura y de los puestos de trabajo de la organización territorial provincial.

Cada programa enumera una serie de proyectos a desarrollar, una población beneficiaria, un organismo responsable, los agentes implicados y un calendario.

En cuanto a la presencia de indicadores, se definen los siguientes indicadores de "contexto e impacto" para el objetivo estratégico señalado anteriormente:

- Existencia de un catálogo de relación de puestos de trabajo basado en competencias.
- Porcentaje de puestos revisados y adaptados a la nueva estructura.
- Tiempo necesario para una modificación de la estructura de puestos de trabajo.
- Porcentaje de puestos de la estructura de puestos de trabajo mejorados por su riesgo de quedar vacantes.

El plan incluye mecanismos de seguimiento y evaluación "ex ante", anual, intermedio y final.

Por último, la SGAP y la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública son las responsables del **programa presupuestario 12A "Planificación y gestión de los recursos humanos"**. Durante los ejercicios 2024 a 2026, el indicador sobre la gestión de las RPT ha sido el "número de reuniones con sindicatos en relación con modificaciones normativas en materia de recursos humanos y RPT".

2.5. Identificación del personal responsable

Ha sido designado como interlocutor el coordinador de la Secretaria General para la Administración Pública.

[20] Plan Estratégico de Recursos Humanos de la Administración de la Junta de Andalucía

3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE METODOLÓGICO

3.1. Tipo de fiscalización

La actuación fiscalizadora propuesta es una **auditoría operativa**. Esta fiscalización consiste en la revisión independiente, objetiva y fiable, que tiene por objeto verificar si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades, organizaciones y empleo de los recursos de la entidad fiscalizada cumplen con los principios de eficacia, eficiencia y economía, con la finalidad de, una vez concretadas las posibles deficiencias, recomendar las oportunas propuestas de mejora.

Este trabajo se desarrollará de conformidad con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300), las Guías Prácticas de Fiscalización de los Órganos de Control Externo (GPF-OCEX-3000 Norma para la auditoría operativa; GPF-OCEX-3910 Conceptos fundamentales de auditoría operativa y GPF-OCEX-3920 El proceso de auditoría operativa), así como las guías elaboradas por la Cámara de Cuentas de Andalucía. Asimismo, se tendrán en consideración las Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español (NIA-ES-SP) en aquellos casos que resulten de aplicación, junto con, entre otros, el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del Tribunal de Cuentas y el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo.

El punto 32 de la GPF-OCEX-3000 establece que el auditor deberá comunicar, de una forma transparente, certeza o seguridad sobre el resultado de la auditoría respecto a los criterios correspondientes. Según el punto 33, seguridad significa que los usuarios pueden confiar en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones indicados en el informe ya que el auditor les proporciona un nivel de seguridad o certeza al explicar, de una forma equilibrada y razonable, cómo se llegó a los hallazgos, criterios y conclusiones, y por qué los hallazgos derivaron de las conclusiones señaladas. En esta auditoría, la **seguridad será razonable** en tanto que la metodología en relación con los objetivos propuestos permitirá obtener evidencia suficiente y adecuada para la emisión de conclusiones válidas y confiables.

El **tipo de compromiso** adquirido con esta actuación es de elaboración de informe directo, que tal como establece el punto 29 de la ISSAI 100 “Principios fundamentales de auditoría del sector público”, se define como aquel compromiso en el que el auditor es quien mide o evalúa la materia/asunto en cuestión de acuerdo con los criterios. El auditor selecciona la materia/asunto y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa. El resultado de la medición del asunto en cuestión, con base en los criterios, se presenta en el informe de auditoría en forma de hallazgos, conclusiones, recomendaciones o un dictamen. La auditoría también puede proporcionar nueva información, análisis o una mejor comprensión del asunto.

Por otro lado, el **enfoque de fiscalización** que se pretende abordar, según prevé el apartado 23 de la ISSAI-ES 300 y los párrafos 40 a 44 de la GPF-OCEX-3000 y 50 a 54 de la GPF-OCEX-3910, es un enfoque orientado a resultados. Mediante este enfoque se evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios se realizan como se esperaba. Asimismo, se complementará con un enfoque orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas y procedimientos de gestión.

3.2. Objetivos

El **objetivo general de esta fiscalización** consiste en concluir sobre la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, con el fin de, en su caso, proponer recomendaciones que contribuyan a la mejora de la gestión en este ámbito.

Como señala la LFPA, en su artículo 104 apartados 1 y 4, la ordenación de los puestos de trabajo está basada, entre otros, en los principios de eficacia y eficiencia, y las relaciones de puesto de trabajo son el instrumento de planificación, racionalización y ordenación del personal para una eficaz prestación de los servicios públicos.

Este objetivo se concreta en los siguientes **objetivos específicos**, formulados como preguntas de auditoría, las cuales a su vez se desarrollan en subpreguntas, conforme a la matriz expuesta en el epígrafe 3.4:

1) **Gestión de las RPT**: ¿La gestión de las RPT como instrumento de planificación, racionalización y ordenación del personal ha sido eficaz?
2) **Puestos y plazas dotadas**: ¿La ordenación del personal mediante las RPT es coherente con el conjunto de plazas dotadas en el presupuesto?
3) **Plazas ocupadas**: ¿Cuál es el grado de cobertura de las plazas dotadas?

Los objetivos 1 y 2 se corresponden con el principio de eficacia y el 3 con el de eficiencia.

3.3. Alcance

El **alcance objetivo** o materia fiscalizada son las RPT de la Administración General de la Junta de Andalucía y todo lo relacionado con su gestión (tramitación, elaboración, actualización, modificación, dotación y ocupación).

En este sentido, se van a analizar, las siguientes cuestiones:

- la identificación, conciliación y explicación de las diferencias entre las bases de datos representativas de las relaciones de puestos de trabajo, del anexo de personal, del registro general de personal, de los efectivos reales y de las retribuciones tramitadas a través de la nómina general;
- la planificación, programación y estrategias;
- el seguimiento realizado y los resultados alcanzados;
- los indicadores y las estadísticas elaboradas; etc.

Todas las RPT del cuadro nº 2 son objeto de alcance en la medida que contemplan puestos y plazas de Administración General, independientemente de la unidad orgánica que los tenga asignados.

El **alcance subjetivo** lo comprende la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, conforme a la estructura organizativa y competencial determinada en el epígrafe 2.3. de estas directrices técnicas.

El **ámbito temporal** está referido a la situación existente al cierre del ejercicio 2025. No obstante, se podrán considerar periodos previos o posteriores si se identifican cuestiones relevantes para evaluar adecuadamente el contexto y los resultados alcanzados.

3.4. Enfoque metodológico

Tras la realización de los trabajos preliminares, se ha elaborado una matriz de auditoría que servirá como patrón lógico y disciplinado del diseño del trabajo. En esta matriz se incluyen, entre otros, las preguntas de auditoría que dan respuesta al objetivo general de auditoría planteado, los criterios y la combinación de los indicadores, los procedimientos de auditoría, así como las fuentes de información que facilitarían las correspondientes respuestas.

La citada matriz se ha elaborado con vocación de estabilidad, si bien debe ser flexible para adaptarse al mejor conocimiento de la materia o a nuevos datos disponibles y analizados durante el trabajo de campo, que permitirán evaluar la idoneidad de las preguntas de auditoría respecto a los objetivos inicialmente pretendidos. En el cuadro nº 7 se expone el contenido de la misma:

DIRECTRICES TÉCNICAS

MATRIZ DE AUDITORÍA

Preguntas de auditoría	Principio	Criterio	Procedimientos generales (*) / Indicadores
Objetivo nº 1 - Gestión de RPT ¿La gestión de las RPT como instrumento de planificación, racionalización y ordenación del personal ha sido eficaz?			
1.1. ¿Se han previsto actuaciones de planificación y estratégicas relacionadas con la gestión de las RPT?	Eficacia	Marco normativo y competencial: Art.104.3 LFPA y art.8 Decreto 164/2022	Planes, programas y estrategias: Mecanismos de seguimiento y evaluación.
1.2. ¿El contenido de las RPT es el adecuado?		Marco normativo: Art.104.4 LFPA. Contenido mínimo: denominación; adscripción a funcionario, laboral o eventual; cuerpo, grupo o categoría profesional; sistema de provisión de puestos; adscripción orgánica; retribuciones complementarias; requisitos.	Nº puestos con incidencias en el contenido de las RPT y con diferencias entre puestos / Total puestos. Diferencias entre puestos de la misma codificación, características y condiciones. Valoración en u.m. de puestos identificados.
1.3. ¿Se producen actualizaciones y modificaciones de las RPT?		Marco normativo y competencial: Art.104.3 y 6 LFPA y art.12 Decreto 164/2022	Revisión de los expedientes de modificación: justificación de la necesidad. Tiempos de tramitación de los expedientes de modificación. Nº puestos modificados / Totales puestos. Valoración en u.m. de puestos identificados.
1.4. ¿Se suprimen los puestos que no se consideren necesarios y se añaden aquellos imprescindibles para el mejor funcionamiento de los servicios?		Marco normativo: Art.2 Decreto RPT	
Objetivo nº 2 - Puestos y plazas dotadas ¿La ordenación del personal mediante las RPT es coherente con el conjunto de plazas dotadas en el presupuesto?			
2.1. ¿Existen puestos de las RPT no incluidos en los anexos de personal y viceversa?	Eficacia	Marco normativo: Art.104.6 LFPA	Nº puestos identificados / Totales puestos.
2.2. ¿Cuáles son los puestos con plazas dotadas?			Nº puestos y plazas dotadas / Totales puestos y plazas
2.3. ¿Cuáles son los motivos para mantener puestos con plazas que no están dotadas?			Nº plazas no dotados / Totales plazas. Tiempo de permanencia de los puestos y plazas sin dotar. Valoración en u.m. de puestos y plazas identificadas.
Objetivo nº 3 – Plazas ocupadas: ¿Cuál es el grado de cobertura de las plazas dotadas?			
3.1. ¿Cuáles son las plazas dotadas que están ocupadas?	Eficiencia	Marco normativo: Art104.6 LFPA	Nº plazas ocupadas / Totales plazas dotadas Cobertura de las ofertas públicas de empleo: Plazas ocupadas / plazas ofertadas

3.2. ¿Cuáles son los motivos para que una plaza dotada no se ocupe?		Marco normativo: Orden SIRhUS y art.13 Decreto 164/2022	Nº plazas no ocupadas / Totales plazas. Tiempo de permanencia de las plazas sin ocupar.
3.3. ¿Existen puestos y plazas ocupadas por personas que perciban una retribución y que no estén recogidos en la RPT y/o el anexo de personal?		Marco normativo y competencial: Orden SIRhUS y art.8 y 12 Decreto 164/2022	Nº puestos y plazas con esta condición; Nº personas sin plaza / Total plazas; Total efectivos.
3.4. ¿A cuánto asciende el gasto de personal como consecuencia de las plazas dotadas y ocupadas?		Valoración o coste de los puestos y plazas identificadas en las RPT y anexos de personal	Valoración en u.m. de plazas dotadas y ocupadas. Importancia relativa respecto a los créditos y obligaciones reconocidas en el capítulo I.

Nota: La valoración en unidades monetarias de los puestos se obtiene del campo "Importe de la plaza", el cual no está disponible en la información pública de la RPT.
(*) Procedimientos generales: identificación, cuantificación absoluta y relativa, justificación, antigüedad, análisis por niveles de ocupación, adscripción, cuerpos, etc.

Cuadro nº 7

Los **criterios de auditoría** pueden ser cualitativos o cuantitativos y generales o específicos, centrándose en lo que se espera, de acuerdo con principios sólidos, conocimientos científicos y mejores prácticas; o sobre lo que podría ser (con mejores condiciones) o sobre lo que debería ser de acuerdo con leyes, reglamentos u objetivos. Se pueden utilizar diversas fuentes, además de la legislación, para determinar los criterios de auditoría, incluidos los principios básicos y las mejores prácticas, los marcos de medición del rendimiento y las políticas y procedimientos organizativos (apartado 57 de la GPF-OCEX 3910).

Por lo que se refiere a las **pruebas de auditoría** planificadas para dar respuesta a las preguntas de auditoría, se ha optado por la utilización de un método mixto que combina la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas.

Entre tales procedimientos de auditoría se encuentra como base fundamental de análisis, el diseño de **indicadores**. Su formulación debe ser flexible a tenor de las posibilidades de explotación de los sistemas de información y del resultado de ésta. Dicha propuesta preliminar tiene carácter provisional, sujeta a revisiones ya que se determinarán de forma definitiva según evolucionen los trabajos de campo y las disponibilidades de información. Asimismo, cuando adquiera tal carácter se comunicará y debatirá con las entidades fiscalizadas.

Además de la utilización de indicadores, para dar respuesta a las preguntas de auditoría, se van a emplear otros procedimientos tales como entrevistas, revisión normativa y de documentos relevantes, elaboración y análisis de cuestionarios, revisiones analíticas y análisis de datos.

Por último, las **fuentes de verificación** (fuentes de datos o información), son aquellos recursos de los que se extrae la información relevante para la auditoría. Dada su propia naturaleza, las fuentes de verificación son múltiples y diversas.

Para este trabajo se van a considerar fuentes internas y externas, primarias y secundarias tales como normativas, estadísticas e informes, bases de datos y registros propios, expedientes, etc. En

todo caso, se procurará que las fuentes utilizadas respondan a criterios de validez, fiabilidad e intertemporalidad.

Si bien el informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente, como alternativa, los auditores deben considerar la posibilidad de reformular las preguntas para ajustarse a la evidencia obtenida (ISSAI-ES-300 punto 36). Las respuestas se desarrollan en la medida que la información esté disponible, pudiendo adaptar criterios e indicadores, para poder dar elementos ciertos o estimados sobre los aspectos de eficacia, eficiencia y economía. La ausencia de información o su mala calidad pudiera determinar la existencia de una limitación al alcance.

4. INFORME A EMITIR

La estructura del informe a emitir se atiene a lo previsto en la "Guía sobre la estructura y contenido de los informes de fiscalización operativa" de la Cámara de Cuentas de Andalucía. El índice es el siguiente:

1. Introducción
2. Objetivos y alcance
3. Responsabilidad del órgano de gestión en relación con la fiscalización operativa
4. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con la fiscalización operativa
5. Conclusiones por objetivos de auditoría
6. Recomendaciones
7. Apéndices (incluye el enfoque metodológico)
8. Anexos
9. Trámite de alegaciones

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, CALENDARIO PREVISTO Y PRESUPUESTO DE TIEMPO

El equipo de auditoría, a cargo de la consejera responsable de la actuación, Sandra Garrido Fernández, está compuesto por un auditor, una técnica de auditoría, una ayudante de auditoría y una administrativa.

Al margen de las obligaciones y tareas propias de cada cuerpo de funcionarios, el trabajo de campo se realizará conjuntamente por el personal del equipo, repartiéndose la carga de éste en función de las necesidades de cada momento.

El calendario previsto se detalla en el cuadro nº 8 siguiente:

DIRECTRICES TÉCNICAS

CALENDARIO

	Fechas
Documento de Inicio de Actuaciones	
- Remisión	27/11/2025
- Designación de interlocutores	3/12/2025
- Envíos parciales de documentación	10 y 13/01/2026 (*)
Inicio de la planificación	enero 2026
Inicio de los trabajos de campo:	febrero 2026
Finalización de la planificación (DT)	febrero 2026
Finalización de los trabajos de campo	Mayo 2026
Entrega borrador a la Consejera	Junio 2026

(*) A la fecha de finalización de estas DT queda pendiente documentación solicitada en el DIA. **Cuadro nº 8**

La estimación de horas que supondrá el trabajo se recoge en el cuadro nº 9:

ESTIMACIÓN DE HORAS

MESES	DÍAS LABORABLES	HORAS DEL MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTE	TOTALES
Diciembre 2025	19	126	50			50
Enero 2026	20	137	20	60	100	180
Febrero 2026	20	140	40	100	100	240
Marzo 2026	22	151	100	150	150	400
Abril 2026	18	114	70	100	110	280
Mayo 2026	20	140	100	100	140	340
Junio 2026	22	154	100	100	100	300
TOTALES			**480**	**610**	**700**	**1.790**

Cuadro nº 9