

EL EMPLEO PÚBLICO: PLANIFICACIÓN Y ACCESO

Susana Menéndez Otero

Funcionaria do Consello de Contas de Galicia

Resumen: *El régimen jurídico especial que el legislador constitucional decide otorgar al funcionario público, fundamentado en ese servicio al interés general inherente a sus funciones, está en quiebra. La dualidad de regímenes jurídicos, estatutario y laboral, ya es consustancial a nuestro modelo de empleo público. La funcionarización y la consolidación tienden a perder su carácter de excepcionalidad y convertirse en una nueva vía de acceso a la Función Pública, dificultando, por otro lado, el objetivo de afrontar con eficacia el primer eslabón hacia la racionalización de la administración pública: la planificación, base necesaria para diseñar un sistema de empleo público coherente y eficaz.*

Palabras clave: *Instrumentos de planificación. Acceso al empleo público. Funcionarización y consolidación.*

Abstract: *The special legal system that the constitutional legislator decides to grant the civil servant, based on that service to the public interest inherent in their duties, is in bankruptcy. Duality of legal systems, statutory and professional, is inherent to our model of public employment. The "funcionarización", or conversion of the employees to civil servants, and the "consolidación", or conversion of a temporary contract in a permanent contract in the Public Service, tend to lose their exceptional character and become a new gateway to the Civil Service, making it difficult, on the other side, to deal effectively with the first step towards the rationalization of the Civil Service: planning, a necessary keystone to design a consistent and effective public employment system.*

Keywords: *Planning instruments. Public Service access. Funcionarización and consolidation.*

Índice: *1. Conceptos previos. El empleado público. 2. Planificación: la necesaria incorporación de personas idóneas, cualitativa y cuantitativamente. 2.1. Planes bien estructurados. 2.2. Oferta de Empleo Público (OPE). 2.3. Registros de Personal. 2.4. Relaciones de Puestos de Trabajo. 3. Acceso al empleo público. 3.1. Principios constitucionales. 3.2. Otros requisitos para el acceso. 3.3. Órganos de selección. 3.4. Procedimiento selectivo. Principios procedimentales. 3.5. Sistemas selectivos. 3.5.1. Funcionarios de carrera y laborales fijos. 3.5.2. Funcionarios interinos y personal laboral temporal. 3.5.2.1. Las listas de contratación o bolsas de empleo temporal. 3.6. Funcionarización y consolidación. 3.6.1. Pruebas restringidas. 3.6.2. La funcionarización y consolidación en la normativa. 4. Revisión del sistema. 5. Bibliografía.*

1. CONCEPTOS PREVIOS. EL EMPLEADO PÚBLICO

En España existe un sistema dual de empleo público, especialmente tras la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, ya que junto al régimen estatutario establecido constitucionalmente se permite la coexistencia de un régimen laboral -aunque ya la Ley de 1964 autorizó la incorporación de personal sometido al Derecho privado-.

Como señala el Informe de 25 de abril de 2005 de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público¹, esta dualidad de regímenes jurídicos, estatutario o administrativo y laboral, "se ha desarrollado de tal manera en las últimas décadas que es ya consustancial a nuestro paisaje administrativo, a nuestro modelo de empleo público".

La propia Comisión reconoce que este modelo dual, aunque no goza de pleno respaldo constitucional, tampoco puede considerarse contrario a la Norma Suprema. De hecho, el Texto Constitucional establece una reserva de ley en materia de Función Pública que el legislador competente debe respetar; ahora bien, esta reserva de ley no resulta vulnerada si el legislador especifica cuáles son los puestos de trabajo que necesariamente deben ser desempeñados por funcionarios. Respetando este límite, las Administraciones públicas gozan de poder de autoorganización para adscribir los demás puestos de trabajo a personal laboral o eventual. Esta potestad de autoorganización debe ejercitarse dentro del marco legal y sujeta a los eventuales controles de legalidad por parte de los Tribunales.

El legislador estatal considera que la Norma Constitucional permite unificar esta dualidad en el sistema al establecer un verdadero estatuto ineludible para todos los empleados públicos, cualquiera que sea la naturaleza de su vínculo. Así lo reconoció la Comisión de expertos del EBEP al admitir que, aunque en el personal de las Administraciones Públicas se integren funcionarios y personal laboral, unos y otros forman parte del empleo público, por el tipo de entidad para la que prestan servicios, y este empleo público presenta unas características y comporta unas exigencias que lo diferencian del empleo en el sector privado. En este sentido, las notas principales del estatuto jurídico del empleado público -como son el acceso de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, y la garantía para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones- deben ser exigidas a todo aquél que preste sus servicios en una Administración Pública, pues estos requisitos están directamente conectados

¹ INFORME de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de 25 de abril de 2005, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP goberna, Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública.

con los postulados de objetividad y eficacia proclamados para la actuación de la Administración Pública.

Consolidado pues este carácter dual, y aunque con exigencias distintas, todo empleado público (funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal laboral fijo o temporal; y personal eventual) que desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales está sujeto a determinadas exigencias, que afectan de forma especial a los sistemas de acceso.

En la actualidad, la elevada presencia de interinos y contratados temporales incide en la nota de temporalidad frente a la permanencia predicada de los empleados públicos, que según el Informe monográfico del Defensor del Pueblo del año 2003, sobre la provisionalidad y temporalidad en el empleo en las Administraciones Públicas², refleja la consolidación de esta dualidad en el empleo público. Además, en este Informe se incide en los abusos en que se estaba incurriendo con la atribución de interinidades para puestos que deberían ser desempeñados por funcionarios de carrera y en las situaciones de eventualidad y temporalidad en empleos laborales que, por sus características, deberían tener carácter fijo. Estos hechos, según el Defensor del Pueblo, nos distancian del modelo de Función Pública diseñado por el legislador constitucional.

2. PLANIFICACIÓN: LA NECESARIA INCORPORACIÓN DE PERSONAS IDÓNEAS, CUALITATIVA Y CUANTITATIVAMENTE

“Las empresas pueden aprender de la administración, lo mismo que la administración puede aprender de las empresas”³. Esta frase, que Francisco Longo atribuye a Henry Mintzberg, nos permite suavizar la rígida confrontación que parece regir a ambos sectores, en aras a su optimización respectiva. Ámbitos como la planificación, la motivación o la evaluación del desempeño, notoriamente deficientes en el sector público, son campos en los que podría darse esta aproximación.

Cierto es que el empleo en el sector público ha de reunir una serie de pe-

² DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público*.

³ LONGO, Francisco, en su artículo *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 19, febrero de 2001, Caracas, atribuye esta frase a MINTZBERG, Henry, *Managing Government, Governing Management*, en Harvard Business Review, mayo-junio 1996.

cularidades que lo distinguen sustancialmente del empleo en el sector privado y que cristalizan en la configuración de sistemas de acceso claramente deslindados por un factor fundamental: mientras la contratación en la esfera privada queda a criterio exclusivo del empleador, en el ámbito público, con la Administración como empleador, queda sujeta a una selección objetiva, no arbitraria, presidida por la necesaria demostración de los principios de mérito y capacidad para hacer efectivo el principio de igualdad.

Pero si lo que se pretende es obtener la máxima rentabilidad de los recursos humanos para alcanzar los trascendentes objetivos que tienen asignados, antes de valorar quiénes cumplen esas condiciones de acceso, la Administración debe determinar, previa y razonadamente, el momento en que necesita esos efectivos, en qué número, y las cualificaciones concretas que precisa. Debería resultar primordial conocer escrupulosamente las necesidades en materia de personal de la Administración antes de determinar los requisitos y principios que han de regir el acceso a aquélla, para así superar la deficiente gestión de recursos humanos por no ajustarse a los principios de eficiencia y eficacia, que denunciaba el Defensor del Pueblo⁴ en su Informe monográfico del año 2003.

La ausencia o inconsistencia de planificación afecta no sólo al funcionamiento de la Administración, sino que también perjudica, por un lado, a los funcionarios que han accedido a sus empleos superando unas pruebas selectivas y que ven mermadas sus posibilidades de promoción y de movilidad por la presencia de interinos que ocupan puestos que ellos desearían cubrir y, por otra, a los aspirantes a un primer empleo en el sector público, que observan con preocupación como la oferta de empleo público es escasa y no recoge muchas vacantes ocupadas por personal con nombramientos provisionales; y, por último, al propio personal interino que lleva mucho tiempo desempeñando funciones públicas y que desea, como es lógico, la estabilidad profesional⁵.

La planificación debe considerarse pues como un instrumento esencial para cumplir con eficacia y eficiencia los principios que deben presidir toda política de recursos humanos, es decir la mejora del aprovechamiento de esos recursos. Así lo consideró la Comisión de Expertos del EBEP al determinar que ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla, por lo que propone la adopción de instrumentos de planificación que permitan

⁴ DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público*, Informe monográfico del año 2003.

⁵ Cfr: Informe del Defensor del Pueblo.

dimensionar adecuadamente los efectivos y lograr su mejor distribución para conseguir una mayor eficacia en el servicio y aumentar la productividad, en el marco de los recursos económicos disponibles. No olvidemos que no hay plantilla de personal hasta tanto no tenga lugar la oportuna aprobación de la partida económica. La racionalización del papel del Estado en la organización de la Función Pública es el gran desafío a superar frente a la crisis que padecemos, evitando caer en la tentación de priorizar la reducción de costes, considerando al factor humano como mero obstáculo y no como un activo.

En esta línea, el legislador del Estatuto Básico⁶ regula la ordenación de la actividad profesional mediante la planificación de los recursos humanos para una utilización más eficiente de los mismos, que preserve la eficacia; planes que se instrumentarán en las Ofertas de empleo público, los Registros de personal y las Relaciones de puestos de trabajo.

2.1. PLANES BIEN ESTRUCTURADOS

El artículo 69 del EBEP fundamenta esta planificación en la posibilidad –por tanto, se trata de una decisión facultativa– de elaborar Planes por las diferentes Administraciones Públicas mediante los cuales se contemple la dimensión adecuada de los efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Pero los Planes, a pesar de ese carácter facultativo que les otorga el Estatuto, deberían constituirse, a mi juicio, en elementos básicos, en verdaderos instrumentos de la planificación. Un Plan bien estructurado se sustentará en una esmerada reflexión acerca de las necesidades de efectivos en la Administración correspondiente. El EBEP establece como posibles medidas a incorporar en ellos un análisis de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los efectivos. Este análisis, ya realizado en otros países de la Comunidad Europea, como es el caso de Inglaterra, constituye una medida importante y un primer paso para profundizar en el conocimiento de los efectivos de que dispone la Administración y huir del enfoque gregario que asiduamente caracteriza al sistema de Función Pública, pudiendo contribuir a mejorar la reordenación de los mismos y a una necesaria profesionalización del empleado público, imprescindible para facilitar unos servicios comprometidos con los principios de calidad y eficacia.

El EBEP delimita a continuación una serie de instrumentos para llevar a

⁶ LEY 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, RCL 2007\768, BOE núm. 89 de 13 de abril de 2007, pág. 16270.

cabo esta planificación, ya regulados por la ley de 1984, pero objeto de una muy desigual implantación. Estos instrumentos son, como ya señalamos, la Oferta de Empleo Público, los Registros de Personal y las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT). No obstante, el legislador estatal otorga un amplio margen de maniobra al respecto a las distintas Administraciones pues, tanto al referirse a la Oferta de Empleo Público como a las Relaciones de Puestos de Trabajo añade el apéndice "u otro instrumento similar", que en el caso de las RPT, aunque se exijan determinados contenidos mínimos, podría dificultar un eventual diagnóstico global y comparativo de los recursos humanos en la Administración Pública española. Sin embargo, en lo que se refiere a los Registros de Personal se aboga, como veremos enseguida, por fomentar el intercambio homogéneo de información y una gestión integrada de los recursos humanos.

2.2. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO (OPE)

La Oferta de Empleo Público (OPE) se configura, en cuanto que representa la previsión de incorporación de personal, como un instrumento de planificación por el que la Administración correspondiente procede a la convocatoria de las plazas vacantes de nuevo ingreso, vinculada siempre, dicha convocatoria, a la existencia de asignación presupuestaria.

Una de las cuestiones que suscitaron más polémica en torno a este instrumento de planificación es el relativo a su naturaleza jurídica. Consecuencia de que la competencia de su aprobación reside en el nivel máximo de cada Administración -Gobierno, Consejo de Gobierno o Pleno del Ayuntamiento- pudiera otorgársele la calificación de norma reglamentaria. Sin embargo, como precisaré de inmediato, las Ofertas Públicas de Empleo son actos administrativos de vigencia temporal. Nada impide que contengan alguna determinación de carácter programático o directivo cuyo contenido normativo esté determinado en la norma correspondiente pero lo que no pueden contemplar, en ningún caso, son determinaciones sustantivas que constituyan realmente un desarrollo reglamentario encubierto⁷.

En este aspecto es sumamente clarificadora la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1999⁸ al indicar que la oferta de empleo público "tiene como objeto proveer a las necesidades de recursos humanos con

⁷ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, *La Oferta de Empleo Público ante el control jurisdiccional: hacia su verdadera dimensión*, Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 140/2008, Editorial Civitas, S.A. Madrid 2008.

⁸ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, de 30 de noviembre de 1999, RJ\2000\3203.

asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes... lo que excluye la posibilidad de que *per se* constituya en cuanto a la oferta un Reglamento de desarrollo o de ejecución de Ley susceptible de alterar o de modificar los límites que ésta impone o de extralimitarse en el contenido propio de norma con rango de Ley".

Asimismo, en otra Sentencia de este mismo Tribunal y Sala del año 2008⁹ en la que se resolvía un recurso de casación referente a la impugnación de una oferta de empleo público por considerar que realizaba una clasificación de determinadas plazas, el Tribunal declara que la "OPE no habilita para hacer dicha reclasificación". El Tribunal admite como bien fundamentada la contestación a la demanda que realiza la Administración recurrente relativa al contenido de las ofertas de empleo en cuanto a que éstas

"deben recoger las plazas vacantes dotadas en la plantilla presupuestaria, lo que tiene reflejo en las Relaciones de Puestos de Trabajo... y no tienen por qué contener puestos de trabajo concretos, ni identificarlos, siendo la provisión consecuencia del proceso selectivo posterior".

En definitiva, las ofertas de empleo público son actos administrativos temporales, que deben recoger las plazas vacantes dotadas en la plantilla presupuestaria, debiendo constituir el reflejo de las RPT, aun cuando desde el punto de vista político puedan, en la medida que la ley lo permita, convocarse o no todas las vacantes. Pero para lo que no está habilitada la OPE es para realizar modificaciones o reclasificaciones en las relaciones de puestos.

Respecto a la posibilidad de convocar o no todas las vacantes, diversos autores se vienen pronunciando sobre la necesidad de que la oferta sea completa, es decir, que contenga todos los puestos de trabajo, cualquiera que sea la forma de organización empleada, evitando la técnica del fraccionamiento a través de distintas personificaciones que le hacen perder la consideración como elemento general de reclutamiento de recursos humanos. Sin ello se desconoce el volumen total de efectivos y se produce el efecto óptico -que debe evitarse- de una aparente reducción oficial de personal pero el mantenimiento real de fijos, temporales y principalmente interinos.

Establecido ya el concepto y naturaleza jurídica de la oferta, sólo me resta destacar que el EBEP la regula en su artículo 70 vinculándola directamente a

⁹ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 24 de junio de 2008, RJ\2008\6696.

la Administración Pública que la aprueba, de modo que ésta adquirirá la obligación de convocar las plazas ofertadas en un horizonte temporal limitado, sin llegar a tolerar que la caducidad acabe amortizando el deber de la Administración. Por otro lado, en el apartado segundo del citado artículo, el legislador prevé la publicación de las ofertas en el Diario oficial correspondiente; por lo que resultarían derogados parcialmente los artículos 5 del Real Decreto que regula la selección de los funcionarios de la Administración Local¹⁰ y el artículo 15 del Reglamento General de Ingreso del Personal de la Administración General del Estado¹¹ –en la medida en que se aplique a personal de Administraciones de ámbito inferior al Estado– que determinaban la publicación de las convocatorias en el Boletín Oficial del Estado. Coincido en este aspecto con Díez Quesada y González-Haba Guisado¹², cuando manifiestan que esta medida limita el principio de publicidad.

Por último, señalar que en nuestra Comunidad Autónoma la oferta será aprobada en *Consello da Xunta de Galicia*¹³ y el *Consello Galego da Función Pública*¹⁴ se encargará de coordinar las ofertas públicas de empleo de las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad. En el marco de las Corporaciones Locales, el artículo 128 del TRRL¹⁵ remite la regulación de las ofertas en ese ámbito a la legislación básica del Estado y a las normas de desarrollo que aseguren la coordinación con las demás ofertas de empleo de las Administraciones Públicas. Dichas ofertas serán aprobadas y publicadas anualmente en el plazo de un mes desde la aprobación del Presupuesto de la Corporación.

¹⁰ REAL DECRETO 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las Reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los Funcionarios de la Administración Local, RCL 1991\1522, BOE núm. 142, 14 de junio de 1991, pág. 19669.

¹¹ REAL DECRETO 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, RCL 1995\1133, BOE núm. 85, 10 de abril de 1995, pág. 10622.

¹² DÍEZ QUESADA, Agustín y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María, *El Estatuto básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del empleo público local*, Capítulo II del libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, La Ley 4028/2010.

¹³ DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba la Ley de Función Pública de Galicia, LG\2008\255, DOG núm. 114, de 13 de noviembre de 2008, pág. 11359, artículo 13.

¹⁴ Íbidem: artículo 19.

¹⁵ REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, RCL\1986\1238, BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

2.3. REGISTROS DE PERSONAL

Otro instrumento de planificación son los Registros de Personal. Si bien no se trata de un instrumento de nueva creación por el EBEP, su implantación no ha sido homogénea en todas las Administraciones (sólo siete Comunidades Autónomas tienen una normativa específica en materia de Registro de Personal: Andalucía; Baleares; Castilla-León; Cataluña; Extremadura; Madrid y La Rioja), por ello, el legislador estatal, consciente del papel que pueden representar los Registros de Personal, tanto en materia de planificación como en la adopción de decisiones que afecten a las distintas Administraciones, busca darle un impulso definitivo, especialmente en cuanto a la coordinación de los distintos Registros de Personal. Esta necesaria coordinación exige el establecimiento de unas reglas comunes mínimas que, respetando la competencia territorial de las distintas Administraciones, conduzcan a homogeneizar la información suministrada por los Registros de Personal. Esta homogeneización la ubica el legislador estatal en los convenios a adoptar en las Conferencias Sectoriales¹⁶.

El Registro de Personal es un registro administrativo en el que ha de inscribirse a todo el personal al servicio de la Administración correspondiente y en él se anotarán todos los actos que afecten a su vida administrativa.

En el ámbito estatal existe un Registro Central de Personal configurado como Unidad de la Dirección General de la Función Pública encargada de la inscripción de todo el personal al servicio de la Administración del Estado.

Una adecuada homogeneización de los datos incluidos en los diferentes Registros, contribuiría a una eficaz información de la situación del empleo público en nuestro país. Recordemos que desde 1990 el Ministerio correspondiente en materia de Función Pública emite, en base a estos Registros, entre otras fuentes, un Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, información que podría ser de mucha utilidad en materia de planificación.

Por último, antes de considerar el siguiente instrumento de planificación, es preciso indicar que el EBEP va más allá del mero intercambio de información y aboga por impulsar desde las distintas Administraciones, la gestión integrada de los recursos humanos. La idea latente deriva de la evidente necesidad de disponer, por parte de las Administraciones Públicas, de una información cada vez más detallada y extensa sobre la realidad, la evolución y los problemas del sistema de empleo público, la información es la base de partida para elaborar una correcta política de personal. La Comisión de Expertos proponía como vía

¹⁶ Cfr: ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, artículo 71, apartado 3.

para recabar, ordenar, analizar y difundir la información en materia de empleo público, la creación de un Observatorio del Empleo Público. Esta idea se recogió posteriormente en un Real Decreto de julio de 2010¹⁷ por el que se crea el Observatorio del Empleo Público, con las funciones citadas y, entre otras, la de realizar diagnósticos en materia de recursos humanos que contribuyan a redimensionar adecuadamente las plantillas existentes; elaborar informes en materia de empleo público; realizar un seguimiento de la calidad de los servicios; evaluar el tipo de empleo que se crea en cada Administración; y estudiar la necesidad de profesionales en cada sector.

Su creación, como vemos, es muy reciente, por lo que deberíamos de otorgarle un prudente margen temporal para comprobar su eficacia. No obstante, comparto el criterio de Sevach¹⁸, al considerar que, en aras del principio de economía y ausencia de duplicidad, no deberían crearse más órganos cuando existen otros con funciones similares. Es más, en su caso y sin ánimo de profundizar en ello por no apartarme del estudio que me concierne, sería más recomendable que las funciones que pretenden atribuirse a este Observatorio se situasen en un órgano ajeno a la Función Pública, siguiendo la experiencia anglosajona y para huir del autodiagnóstico que señala Sevach.

2.4. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT)

Por último, las Relaciones de Puestos de Trabajo, constituyen un instrumento decisivo de planificación, de tal forma que una RPT bien definida contribuirá, sin duda, a un mejor conocimiento de las tareas que tiene asignadas cada puesto en orden a dirigir la selección hacia un perfil determinado.

El legislador estatal, consciente de la importancia de las Relaciones de Puesto de Trabajo y, fundamentándose en las distintas realidades que afectan a las Administraciones menos dotadas en comparación con las más grandes, tras observar que, por un lado, muchos pequeños municipios carecen de RPT, bien por dificultades técnicas en su elaboración o porque cuentan con pocos empleados que desempeñan funciones múltiples y que, por otro, en las Administraciones más grandes, la rigidez de las Relaciones de Puestos de Trabajo entrañan no pocas dificultades, acuerda otorgar un amplio margen de configuración en las distintas Administraciones. Así, reconociendo el carácter básico de la necesidad de ordenar los puestos en las respectivas Administraciones

¹⁷ REAL DECRETO 868/2010, de 2 de julio, por el que se crea el Observatorio del Empleo Público, BOE núm. 170, de 14 de julio de 2010, pág. 61874.

¹⁸ SEVACH, *Un Observatorio para el Empleo Público: el cuento de nunca acabar*, El blog de Derecho Público de Sevach <http://contencioso.es>.

permite que el instrumento para llevar a cabo esta organización pueda estructurarse a través de las RPT o cualquier otro instrumento similar, siempre que contemplen, al menos, la denominación del puesto, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

El legislador estatal, por tanto, considera viable que exista, con carácter básico, un documento público -RPT, Catálogo o cualquier otro instrumento similar- con los requisitos citados y ya con carácter interno, de mera gestión y sin valor jurídico, un instrumento que le permita identificar de forma precisa y modificable el contenido funcional de cada puesto¹⁹.

Me suscita serias dudas la apertura en el diseño de estos documentos públicos pues, aunque el respetable fin último de contribuir a que todas las Administraciones se doten de estos necesarios instrumentos, el amplio margen de maniobra puede dificultar la indispensable homogeneidad que contribuya a una eficaz planificación.

3. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Un sistema que busque la excelencia en la selección de los funcionarios, en lugar de la mera suficiencia de conocimientos básicos, no sólo garantiza mejor el funcionamiento de la Administración y los intereses generales sino que es más justo y acorde con los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad, y evita en mayor medida las posibles desviaciones de poder en la selección de aquellos²⁰.

¹⁹ Nota: recordamos aquí la diferencia entre plantilla y RPT que reproducimos de la referida por el Letrado de una Comunidad Autónoma en la STC de 11 de marzo de 2004, RTC\2004\38: “el funcionario que ingresa en la función pública lo hace en una plaza de plantilla correspondiente a un cuerpo determinado, el cual tiene un contenido funcional mínimo, pero se le asigna luego un puesto de trabajo en el que ya sí están definidos sus cometidos concretos, los cuales pueden o no coincidir enteramente con los asignados a las plazas de plantilla. El instrumento de ordenación de las plazas es la plantilla y el de los puestos de trabajo es la relación de puestos de trabajo, reconociendo la ley a las Comunidades Autónomas competencia para formar sus propias relaciones de puestos de trabajo, en las que, entre otras características, se hará constar si los concretos puestos han de ser ocupados por funcionarios o por personal laboral, permitiendo así a cada Comunidad Autónoma la posibilidad de optar por su propio modelo de función pública siempre que respete la prevalencia del personal funcionario sobre el laboral a través de la limitación de éste a los puestos en los que concurren las circunstancias exigidas por la ley”.

²⁰ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª,

Los principios citados tienen base constitucional pues, como ya recordaremos, la Constitución Española de 1978 determina que el régimen general del empleo público es el funcionarial, y establece en el apartado 3 del artículo 103 como principios que han de regir el acceso a la función pública, el mérito y la capacidad. Asimismo, el artículo 23.2 sanciona el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas. Y, el artículo 149.1.18ª, determina que corresponderá al Estado la competencia exclusiva respecto de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Estos principios son, no obstante, conceptos indeterminados que otorgan un amplio margen de libertad a la Administración que es la que debe, dotarlos de contenido concreto, interviniendo en otros casos la jurisprudencia en esta delimitación conceptual.

De facto, la doctrina jurisprudencial es extraordinariamente abundante en el contexto de los artículos 23 y 103 de la Constitución. En lo que aquí nos concierne es importante destacar que los Tribunales configuran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, conferido por el apartado dos del artículo 23, como una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador²¹. Evocamos aquí la existencia de varias sentencias del Tribunal Constitucional que recordaban el principio de reserva de ley al recoger de forma detallada los aspectos que abarca la relación estatutaria, entre los que cita la normación relativa a la adquisición de la condición de funcionario²².

Y ya en el marco de la legislación vigente, en el texto del Estatuto se recogieron tanto aquellos principios previstos en la Constitución como en otras normas ordenadoras del sistema de Función Pública, así como los principios exigidos en los textos internacionales de derechos humanos. Extraemos de esa relación los principios constitucionales generales del acceso al empleo público, dejando los principios procedimentales para su inserción en un epígrafe poste-

de 31 de mayo de 2008, RJ\2008\5460.

²¹ SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 130, de la Sala Segunda, de 1 de junio de 2009, RTC\2009\130.

²² SENTENCIAS DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 99, de 11 de junio de 1987, RTC\1987\99 y núm. 37, de 14 de febrero de 2002, RTC\2002\37 y SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 29 de enero de 2008, RJ\2008\685.

rior cuando abordemos el procedimiento selectivo.

Estos principios son los siguientes:

- a. **Mérito y capacidad**²³ principios recogidos en diversos preceptos del texto del Estatuto y, en particular, en el artículo 55 donde se contemplan como principios rectores del acceso al empleo público. Son principios que, a juicio del Tribunal Supremo²⁴ es indudable que se satisfacen mejor con pruebas de conocimiento y contribuyen de forma más apropiada a la realización efectiva de otros principios, los de igualdad y libre concurrencia.

Con respecto a la determinación de cuales han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración en los procesos de selección, las leyes conceden un amplio margen de actuación al legislador competente. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas; no referidas; o incompatibles, con los principios de mérito y capacidad.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1989, ya citada, determina los requisitos que deben cumplir los méritos para no incurrir en arbitrariedad e ir contra el principio de igualdad, requisitos que podemos resumir como sigue:

- a.1. Los méritos que se establezcan deben tener carácter general y abstracto y no mediante referencias individualizadas y concretas.
- a.2. La valoración como mérito de la antigüedad en un empleo o función no debe considerarse como referencia individualizada, singular, específica y concreta.
- a.3. El reconocimiento de los servicios prestados no es ajeno al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo de servicios efectivos puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados.
- a.4. La ponderación del mérito no debe ser desproporcionada e irracional

²³ Nota: aunque trataremos este aspecto con más detalle en un epígrafe posterior, es preciso resaltar que varias Sentencias del Tribunal Constitucional -SSTC 67/1989, del 18 de abril, RTC\1989\67 y 107/2003, del 2 de junio, RTC\2003\107- precisan, con respecto a la equiparación entre el mérito y los servicios prestados a la Administración, que “la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que puedan ser reconocidos y valorados”.

²⁴ Cfr: SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO de 31 de mayo de 2008, RJ\2008\5460.

hasta un punto en que resulte desconocido el derecho a la igualdad. En este caso concreto, el Tribunal admite, si bien considera en el límite de lo tolerable, un porcentaje del 45% de valoración del mérito sobre la puntuación total.

- b. **Igualdad y libre concurrencia**, ya que permiten el acceso a la Función Pública de quienes a través de su exclusivo esfuerzo, y con independencia de su procedencia social, demuestren reunir dichos méritos. Suponen la elección del mejor o los mejores candidatos. Si bien, es preciso señalar que, aunque el principio de libre concurrencia fue contemplado en el Informe de la Comisión como un principio general del acceso, el texto final del Estatuto lo regula, no como principio rector, sino como un principio garantista del proceso selectivo, en el artículo 61.

Estos principios se configuran como un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso. No obstante, en lo referente a la igualdad, hay que precisar, en el sentido que lo viene haciendo el Tribunal Constitucional²⁵:

"no toda desigualdad de trato en la ley o en la aplicación de la ley supone una infracción del art.14 -como principio general pero en conexión con el artículo 23.2- de la Constitución, sino sólo aquella que introduce una diferencia entre situaciones de hecho que puedan considerarse iguales y que carezcan de una justificación objetiva y razonable. En consecuencia, la apreciación de una violación del principio de igualdad jurídica exige constatar, en primer lugar, si los actos o resoluciones impugnados dispensan un trato diferente a situaciones iguales y, en el caso de respuesta afirmativa, si la diferencia de trato tiene o no una fundamentación objetiva y razonable".

Es preciso, en definitiva, alegar la identidad sustancial de las situaciones jurídicas.

Ahora bien, como ya señalamos, aunque la teoría estatutaria en la que se sostiene la relación funcional es la que otorga cobertura a la concepción de la Función Pública, jurisprudencialmente se determinó que las vías de acceso a la Función Pública pueden abarcar distintas modalidades siempre que sea la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse esas vías alternativas. Pero independientemente de la vía por la que se opte,

²⁵ VARIOS AUTOS Y SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: STC 68/1989, de 19 de abril, RTC 1989\68 y Autos 63/1996, de 12 de marzo, RTC 1996\63 y 317/1996, de 29 de octubre, RTC 1996\317.

según la clase de empleado público, deberán respetarse siempre los principios de igualdad, mérito y capacidad.

3.2. OTROS REQUISITOS PARA EL ACCESO

Los requisitos para acceder a la condición de funcionario público venían siendo determinados en las respectivas convocatorias garantizando, en todo caso, los citados principios de igualdad y libre concurrencia directamente conectados con los contenidos y características de las plazas convocadas.

En el propio texto de la Ley de la Función Pública gallega²⁶ se recogen una serie de requisitos para ser admitidos a las pruebas selectivas de acceso a la Función Pública. Algunos de estos requisitos se apartan de lo establecido por el EBEP –hay que tener en cuenta que esta ley, aun siendo de fecha posterior al EBEP, tiene una tramitación anterior–, véase el requisito de la edad mínima para acceder al empleo público, que la Función Pública gallega establece en 18 años y el Estatuto rebaja a los 16; u otros matices diferentes que se contemplan con respecto a la determinación del acceso al empleo público de los nacionales de Estados de la Unión Europea y los de terceros países.

Entramos ya a analizar los requisitos que establece el Estatuto Básico del Empleado Público en el artículo 56 para poder participar en los procesos selectivos:

- a. El primer requisito es el relativo a la **nacionalidad**. El artículo 56 del Estatuto determina la exigencia de poseer la nacionalidad española para acceder al empleo público y, en el artículo siguiente se regulan una serie de matices relativos a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de terceros países. Este requisito merece una serie de precisiones.

El EBEP no siguió el criterio de la Comisión de Expertos que se mostraba mucho más abierta e integradora pues se inclinaba por contemplar a los ciudadanos comunitarios también para otro tipo de funciones que hoy le están vedadas, "por ejemplo –dice el informe de la Comisión–, carece de sentido que un ciudadano comunitario pueda ser Alcalde en nuestro país, y por lo tanto, jefe superior de la policía local, mientras que no pueda integrarse en este cuerpo". Pues bien, el EBEP permite el acceso al empleo público de los ciudadanos de estos países en condiciones de igualdad con los españoles, pero mantiene vedados determinados puestos, "con excepción de aquellos –empleos públicos– que directa o indirectamente impliquen una

²⁶ DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba la Ley de Función Pública de Galicia, LG\2008\255, DOG núm. 114, de 13 de noviembre de 2008, pág. 11359.

participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas”²⁷.

Con respecto a los ciudadanos extracomunitarios, la Comisión de Expertos sugería que se abriese también el acceso a la condición de funcionario público, a aquellos ciudadanos extracomunitarios sin condición de reciprocidad, para empleos determinados, cuando existiesen necesidades o causas justificadas. La Comisión apoyaba esta propuesta basándose tanto en las eventuales necesidades de las Administraciones Públicas de contar con este tipo de personal en ausencia de nacionales o comunitarios, en sectores como el personal de tropa o la marinería; como en la realidad demográfica caracterizada por una avanzada integración de inmigrantes que cuentan con una situación estable en nuestro país y; en la fungibilidad que tiene hoy en día la condición de laboral y la de funcionario para muchas tareas, llegando a paradojas tales como desempeñar, como contratados en algunas Administraciones, funciones que en otras no están a su alcance por estar reservadas a funcionarios públicos.

En los apartados 3 y 4 del artículo 57 vemos como decide abordar, finalmente, el legislador del EBEP el acceso al empleo público de los extranjeros sometidos a condición de reciprocidad:

- “3. El acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo (relativo a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea).
4. Los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, así como los extranjeros con residencia legal en España, podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles”.

Realizadas estas reservas, el legislador introduce un apéndice general al permitir que por ley se exima del requisito de nacionalidad por razones de interés general.

- b. El segundo requisito para poder participar en los procesos selectivos que recoge el Estatuto es el de estar **capacitado funcionalmente** para el des-

²⁷ Cfr: ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, artículo 57 apartado 1.

empeño de las tareas. Para ello se podrán exigir reconocimientos médicos, como determina el artículo 61 apartado 5 al regular los sistemas selectivos. Este requisito se determinará de forma compatible con el acceso al empleo público de las personas discapacitadas.

En este aspecto, el EBEP impone un principio de discriminación positiva, la reserva de un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. Las Administraciones están también obligadas, una vez superado el proceso selectivo por estas personas, a realizar las adaptaciones necesarias en los puestos de trabajo para que puedan ser desempeñados por las personas con discapacidad.

- c. El requisito de la **edad** supone una innovación del EBEP, ya que, a diferencia de lo que se había regulado hasta el momento, la edad de entrada en la Administración Pública se rebaja, como ya señalé, hasta los 16 años. Esta medida parece adoptarse en coherencia con la titulación requerida para los distintos grupos de clasificación profesional del personal funcionario, ya que, para el subgrupo C1, se requiere estar en posesión del título de graduado en educación secundaria obligatoria que concluye, tal y como se recoge en la Ley Orgánica de Educación, a los 16 años. Sin entrar en un análisis más profundo, estimo que esta medida puede contribuir a rejuvenecer la Administración pero también podría atenuar la profesionalización en el sector público.
- d. **No haber sido separado** mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas. Este requisito merece una significativa precisión. El legislador estatal desaprovechó una buena oportunidad para introducir una mejora sugerida tanto en el Informe de la Comisión de Expertos como por la doctrina jurisprudencial, en orden a acotar el límite temporal de aquella prohibición. En esta línea, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 11 de noviembre de 1996²⁸, manifiesta que,

"no han de perpetuarse en el tiempo los efectos de conductas pasadas que ya no existen para el mundo del Derecho. Si, como es el caso -se trataba del acceso a la carrera judicial por el turno de juristas de reconocida competencia- quien fuera condenado otrora ha obtenido la rehabilitación, sin tacha alguna de irregularidad... no se puede tomar en consideración su condena para excluirle de la propuesta del Tribunal calificador".

²⁸ SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 174, Sala Segunda, de 11 de noviembre de 1996, RTC 1996\174.

Y señala que el demérito, para ser considerado como impedimento del acceso, debe ser efectivo y actual.

- e. Poseer la **titulación** exigida. A la espera de generalizar la implantación de los nuevos títulos universitarios, el Estatuto contempla un régimen transitorio por el cual se mantiene la validez de los ahora vigentes y se procede a la equiparación de los actuales grupos de clasificación con la nueva regulación conforme a las equivalencias que se determinan en la Disposición Transitoria tercera.
- f. Conocimiento de las **lenguas oficiales** que podrán prever las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, en los correspondientes procesos de selección.

Con respecto a la exigencia y valoración de otras lenguas distintas del castellano, y oficiales en la correspondiente Comunidad Autónoma donde se lleve a cabo el proceso selectivo, se manifestaron, en varias Sentencias, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo. Por todas ellas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2000²⁹, considera ajustado a derecho la exigencia de la lengua oficial de una Comunidad Autónoma, distinta del castellano, siempre que se subordine al principio de proporcionalidad que garantice el cumplimiento del artículo 103 de la Constitución. Tal exigencia debe guardar relación con las necesidades que demande el puesto en concreto, en orden a no vulnerar el principio de igualdad. El Tribunal añade que, en principio, no debe ser valorado como mérito eliminatorio, salvo en aquellos casos en que se trate de determinadas y concretas plazas directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas propias de esas Comunidades y siempre que la imposibilidad de utilizarla en sus relaciones con la Administración les pueda ocasionar un evidente perjuicio. Y, continúa precisando el Tribunal que se entenderán estimadas estas circunstancias "en aquellas zonas en las que exista un notable predominio de la población que utilice normalmente su lengua vernácula en sus relaciones con la Administración".

En nuestra legislación autonómica, la Ley de 23 de junio de 2009³⁰ modifica y suaviza el artículo 35 de la Ley de Función Pública de Galicia que, en su versión inicial, establecía la obligatoriedad de realizar, exclusivamente en lengua gallega, una o más pruebas del proceso selectivo.

²⁹ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, de 26 de enero de 2000, RJ\2000\392.

³⁰ LEY 2/2009, de 23 de junio, que modifica el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, DOG núm. 122, de 24 de junio de 2009, pág. 10894.

"La Administración garantizará los derechos constitucionales y lingüísticos de las ciudadanas y de los ciudadanos gallegos, tanto respecto del gallego, como lengua propia de Galicia, como del castellano, lengua oficial en Galicia.

Para darle cumplimiento a la normalización del idioma gallego en la Administración pública de Galicia y para garantizar el derecho de las administradas y de los administrados al uso del gallego en las relaciones con la Administración pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y la promoción del uso normal del gallego por parte de los poderes públicos de Galicia, que determina el artículo 6.3º de la Ley de Normalización Lingüística, en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las plazas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades locales de Galicia se incluirá un examen de gallego, salvo para aquellos que acrediten el conocimiento de la lengua gallega conforme a la normativa vigente. Las bases de las convocatorias de los procesos selectivos establecerán el carácter y valoración de este examen.

Todo esto sin perjuicio de aquellas pruebas que tengan que realizarse en gallego para aquellas plazas que requieran un especial conocimiento de la lengua gallega³¹".

3.3. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

La composición de los órganos de selección constituye una de las claves fundamentales de la credibilidad de todo proceso selectivo. Así lo entendió la Comisión de Expertos del Estatuto cuando defendió una composición sustentada en los principios ineludibles de imparcialidad y objetividad que se alcanzarían, según su criterio, cuando esos órganos de selección actuaran al margen, por completo, de toda influencia o interferencia partidaria, gremial o corporativa y en base a criterios de profesionalidad.

El Informe de la Comisión sugiere, incluso, incorporar reglas mínimas de exclusión proponiendo, en todo caso, la prohibición de formar parte de estos órganos al personal de elección o designación política; a los representantes de los sindicatos; de los órganos unitarios de representación del personal o asociaciones que ejerzan funciones representativas de los empleados públicos; los que hayan intervenido en la preparación de los candidatos y todos aquellos afectados por alguna causa de abstención o recusación.

³¹ Artículo 35 de la Ley de Función Pública de Galicia, modificado por la Ley de 23 de junio de 2009.

Finalmente, la regulación plasmada en el EBEP acoge una parte de estas propuestas. De este modo, el artículo 60 mantiene el carácter colegiado de los órganos de selección pero establece cambios sustantivos, especialmente para la Administración Local respecto a la composición de estos órganos.

Una primera medida está dirigida a positivizar los citados principios de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección. El cumplimiento de la garantía de profesionalidad deja fuera al personal de elección o designación política, a los funcionarios interinos y al personal eventual y así lo recoge expresamente el apartado 2 del artículo citado (entiendo que esta prohibición se extiende, en base al mismo criterio, al personal laboral temporal).

Esta circunstancia reviste especial importancia en el ámbito de la Administración Local pues, como señalan Díez Quesada y González-Haba Guisado³², quedan excluidos de participar en dichos órganos los cargos públicos representativos locales, como Alcaldes; Concejales; Presidentes de Diputación; y Diputados Provinciales cuya participación venía amparada, hasta el momento, por el artículo 4, apartado f) del Real Decreto³³ por el que se regulan los procedimientos de selección de los funcionarios del ámbito local y que, por tanto, se entiende derogado en este aspecto. La circunstancia de que, eventualmente, alguna Entidad Local no cuente con suficiente personal especializado, podría solventarse acudiendo a personas de otras Administraciones para proceder al nombramiento de miembros de los órganos de selección.

Por último, el apartado 3 del artículo 60 contempla una prohibición indirecta dirigida a las Organizaciones Sindicales y demás agrupaciones de representación del personal, pues señala que "la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie". No obstante, coincido con Lázaro, José Luis³⁴ al señalar que "llama la atención que en este punto no se haya seguido la recomendación del Informe CEBEP -Comisión de Expertos del EBEP- y no se haya excluido explícitamente a los representantes de los empleados", ya que, como dice este autor, aunque el apartado 3 que citamos parece dirigido a excluirlos, en el artículo siguiente, apartado 7 *in fine*, referido a los sistemas selectivos del personal laboral fijo, se deja la puerta abierta a que las Adminis-

³² Cfr: DÍEZ QUESADA, Agustín y GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, Vicente María, Obra citada.

³³ Cfr: REAL DECRETO 896/1991, de 7 de junio.

³⁴ LÁZARO, José Luis, *Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio*, Artículo insertado en la obra *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial La Ley, enero de 2008

traciones Públicas negocien "las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las Organizaciones Sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos".

Me parece importante la propuesta de constitución de órganos permanentes de selección³⁵ -si bien se inserta en el artículo correspondiente a los sistemas selectivos y no en el de los órganos de selección-. Si se atiende a un estudio comparado de otros sistemas de Función Pública europeos, comprobaremos que este tipo de órganos existe en muchos países de nuestro entorno y, sin ir más lejos, la Unión Europea creó, el 25 de julio de 2002, la Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas³⁶ (EPSO), organismo interinstitucional, presidido por un consejo de administración en el que están representadas todas las instituciones, y encargado de la selección de funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas.

Las distintas instituciones europeas deben proporcionar a la EPSO, a su debido tiempo y de manera coherente, las necesidades de recursos humanos en base a una planificación estratégica, para que ésta proceda a llevar a cabo los correspondientes procesos selectivos.

En lo que atañe al órgano en sí, constituido por agentes de varias instituciones europeas, se marca como objetivo alcanzar la profesionalización de los jurados basada en el concepto de comisión de servicio de funcionarios de las instituciones en la EPSO para un período fijo que puede llegar hasta los 4 años. Asimismo, la Oficina está autorizada para emplear, dentro del límite presupuestario, a agentes contractuales para realizar tareas bajo la supervisión de funcionarios o agentes temporales³⁷.

El Informe de la Comisión de Expertos realizó también una propuesta al respecto, abogando por la constitución de un órgano semejante, al menos en las Administraciones más dotadas, propuesta que, como vimos, se recogió en el artículo 61 del Estatuto dejando, eso sí, un amplio margen de maniobra al legislador territorial y señalando, de forma orientativa, la posibilidad de que estas funciones se puedan encomendar a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.

³⁵ Cfr: ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, artículo 61 apartado 4.

³⁶ OFICINA EUROPEA DE SELECCIÓN DE PERSONAL, http://europa.eu/epso/index_es.htm.

³⁷ Nota: datos extraídos del Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, nº 9/2009, sobre Eficiencia y eficacia de las actividades de selección de personal llevadas a cabo por la Oficina Europea de Selección de Personal; de la Decisión 2002/620/CE, de 25 de julio de 2002, de creación de esta Oficina y de la Decisión 2010/51/UE de 19 de enero, por la que se modifica aquélla.

De hecho, esta propuesta es contemplada por la Ley de Función Pública de la Comunidad Valenciana, única ley autonómica adaptada al EBEP, en el momento de realizar este estudio, que determina la posibilidad de constituir órganos especializados y permanentes, en su artículo 57, donde también se establecen las características de los órganos de selección a los que otorga la condición de colegiados y señala que estarán compuestos exclusivamente por personal funcionario, salvo que se trate de seleccionar personal laboral, en cuyo caso podrá formar parte también este personal. Se contempla la posibilidad de colaboración entre administraciones, pudiendo intervenir en los órganos de selección de las entidades locales algún vocal perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma. En cuanto a las prohibiciones, se excluyen expresamente de los órganos de selección, el personal de elección o designación política, los interinos, el personal laboral no fijo y los eventuales. Nada dice de forma expresa acerca de los representantes del personal, aunque sí incluye una cláusula relativa a la pertenencia a título individual en estos órganos.

3.4. PROCEDIMIENTO SELECTIVO. PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES

Se procederá a la convocatoria de los procedimientos selectivos, convocatoria que será publicada en el Diario oficial correspondiente, por el Departamento al que estén adscritos los correspondientes Cuerpos o Escalas, en la Administración del Estado; el órgano correspondiente en la Administración Autonómica y el Presidente de la Corporación, una vez aprobada y publicada la oferta de empleo público, y previo informe de la Dirección General de Función Pública u órgano similar en la Comunidad Autónoma

Los principios que deben regir todo procedimiento de selección son regulados en el EBEP en el artículo 55 en el que, tras proclamar el derecho de todos los ciudadanos a acceder al empleo público en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, contempla una serie de principios procedimentales que deberán garantizar todas las Administraciones Públicas en la selección de su personal. Estos principios son, además de los constitucionales citados en el epígrafe relativo a los principios generales del acceso, los siguientes:

- a. Publicidad de las convocatorias y de sus bases, entendida como la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan su conocimiento por la totalidad de los candidatos potenciales. Publicidad de las ofertas, ya no en el BOE, sino en los correspondientes Diarios Oficiales.
- b. Transparencia en la gestión del proceso y en el funcionamiento de

- los órganos de selección, sin perjuicio del carácter reservado de las deliberaciones.
- c. Garantía de imparcialidad y profesionalidad de cada uno de los miembros de los órganos de selección.
 - d. Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
 - e. Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
 - f. Eficiencia y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Si bien nos hallamos ante principios muy relevantes, las limitaciones derivadas de la extensión de este estudio me impide tratarlos con la profundidad debida, reservando su análisis para un trabajo posterior.

3.5. SISTEMAS SELECTIVOS

Es en el artículo 61 del Estatuto, que regula los sistemas selectivos, donde se inserta el principio de libre concurrencia -ya señalé en su momento mis dudas acerca de su ubicación normativa-.

Analizaré a continuación el contenido de este artículo atendiendo a tres parámetros diferentes (excluyendo los apéndices dirigidos a los órganos de selección, a los que ya me referí en el epígrafe anterior) que hacen relación a los principios del proceso selectivo, a las características que se delimitan para las pruebas y a los sistemas selectivos establecidos:

- a. **Principios del proceso selectivo.** Además de los principios rectores del procedimiento, regulados en el artículo 55, en este artículo se contempla la necesidad de que los procesos selectivos tengan carácter abierto y garanticen la libre concurrencia, así como el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.
- b. **Características que deben reunir las pruebas a realizar.** En un intento, quizás, de profesionalizar la Función Pública, se busca adecuar las pruebas a realizar al contenido de los puestos de trabajo convocados. Parece una buena medida, aunque considero que difícilmente alcanzará su propósito si no se planifica antes de forma meticulosa con el fin de conocer previamente las necesidades y adaptar las pruebas a aquéllas. Si por el contrario se continúa con la metodología actual carente de planificación, seguiremos asistiendo a procesos desagregados de selección.

Dejando al margen la planificación, a la que ya dediqué una buena parte de mi estudio en un epígrafe previo, continuo señalando las condiciones que se contemplan en el EBEP para el desarrollo de las pruebas selectivas. Pues bien, conforme al citado criterio de aproximar la prueba a los requisitos del puesto, se aboga por la inclusión de las pruebas prácticas que fueren precisas. Es interesante la posible inclusión de pruebas dirigidas a valorar el dominio de lenguas extranjeras y la capacidad analítica del aspirante. Mantengo la creencia de que, tal como están hasta ahora configuradas las pruebas de acceso a la Administración en nuestro país -me refiero en este caso a las oposiciones-, lo que sí ponen de manifiesto, sin duda alguna, es la capacidad memorística y de resistencia del opositor, pero son bastante deficitarias en cuanto a capacidad de razonamiento analítico y práctico. Por tanto, apoyo esta nueva reconsideración de la metodología a seguir en la realización de las pruebas para acceder al empleo público.

En esta misma línea, el apartado 5 contempla la opción de completar las pruebas con la superación de cursos, períodos de prácticas, exposición curricular de los candidatos y pruebas psicotécnicas o entrevistas.

En definitiva, la idea subyacente sería la de apostar por una variedad en la tipología de las pruebas de acceso que conduzcan a diseñar un sistema coherente que ponga en conexión directa la prueba realizada, las capacidades y habilidades que se valoren en ella y las funciones del puesto al que se accede. Me temo que aunque el desarrollo del artículo queda en manos de las Administraciones competentes, difícilmente se conseguirá ese objetivo, y el hecho de no establecer criterios algo más definidos podría poner en peligro la homogeneidad en el acceso a la Función Pública, como ya apuntaba en otra parte de este estudio.

- c. El tercer parámetro relativo a los sistemas selectivos, será objeto de estudio independiente en los epígrafes siguientes, separados en dos grandes bloques en función de la nota de temporalidad, funcionarios de carrera y laborales fijos, por un lado, y funcionarios interinos y personal laboral temporal, por otro.

3.5.1. Funcionarios de carrera y laborales fijos

Respecto a los sistemas selectivos en sí mismos, el artículo 55 contempla en los apartados seis y siete los correspondientes a los funcionarios de carrera y los del personal laboral fijo.

Para los **funcionarios de carrera** se establecen, en un mismo nivel, la o-

sición y el concurso-oposición, relegando a un plano excepcional, y en virtud de ley, el concurso de méritos.

La oposición consiste en la superación de pruebas de capacidad teóricas y prácticas -me remito a lo señalado respecto a éstas- exigidas en la convocatoria pública para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección.

El concurso consiste, por su parte, en la comprobación y valoración de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento de un orden de prelación.

El concurso-oposición es una síntesis de los dos anteriores, conciliando valoración de la capacidad con los méritos.

Pues bien, como señalé, el concurso de méritos, como tal, queda relegado a circunstancias de excepcionalidad, pues no siempre ofrecería las necesarias garantías de igualdad teniendo en cuenta la amplia discrecionalidad de que dispondrían las distintas Administraciones para determinar el correspondiente baremo de los méritos.

El legislador estatal, existiendo también numerosa doctrina jurisprudencial respecto al concurso-oposición, no positivizó la propuesta del Comité de Expertos que sugirió que la puntuación otorgada a los méritos, en particular a los que consistan en la valoración de servicios prestados, debe ser proporcionada y no determinar por sí misma el resultado del proceso selectivo. Acerca de los requisitos que deben cumplir los méritos para no incurrir en arbitrariedad e ir contra el principio de igualdad, se pronunció el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de abril de 1989 que cito en un epígrafe anterior y a la que me remito.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley de Medidas fiscales y administrativas del 28 de diciembre de 2010³⁸ reforma el artículo 38 apartado 2 de la Ley de Función Pública de Galicia³⁹, relativo a la valoración de los méritos en el concurso-oposición y determina que éstos no podrán suponer más del 40% de la puntuación máxima alcanzable en el proceso selectivo, debiendo superar los aspirantes, en la fase de oposición, una puntuación mínima a los efectos de garantizar la debida idoneidad del proceso.

Respecto del **personal laboral fijo**, el Estatuto recoge, de forma indistinta, la oposición, el concurso-oposición y el concurso de valoración de méritos, en la misma línea en que lo venía haciendo la legislación anterior. Así lo contem-

³⁸ LEY 15/2010, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas, LG\2010\543, DOG núm. 250, de 30 de diciembre de 2010, pág. 21372.

³⁹ Cfr: Ley de Función Pública de Galicia.

pla también la Ley de Función Pública de Galicia⁴⁰, modificada en este punto por la Ley de Medidas fiscales y administrativas del 28 de diciembre de 2010⁴¹, que establece que la selección del personal laboral se realizará de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición, concurso o concurso-oposición libre en los que se garantice, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Y añade que cuando el sistema de acceso sea el concurso, en las convocatorias se establecerá una puntuación mínima para superarlo.

Es obvio, pues, que la diferencia fundamental en cuanto al proceso selectivo para acceder al servicio público, radica en la excepcionalidad que se otorga al sistema de concurso -y en virtud de ley- para el acceso de los funcionarios, frente al carácter de sistema normal de acceso que se atribuye al concurso de méritos en el caso del personal laboral fijo, situándolo en un mismo plano que la oposición y el concurso-oposición. Comparto plenamente la opinión de Fernández Miranda⁴², cuando señala que "la realidad seguirá siendo la misma, el de la generalización de esta vía -el concurso-, menos respetuosa con los principios de mérito y capacidad, cuando se trate de contratar a personal laboral".

En definitiva, en el acercamiento entre personal laboral y funcionarios de carrera hacia el que evoluciona la Función Pública en nuestro país, no parece muy coherente esta esencial diferencia.

3.5.2. Funcionarios interinos y personal laboral temporal

Las notas esenciales que diferencian al personal interino del personal laboral, sin pretender profundizar por los límites que impone la extensión de este estudio, vienen dadas, en primer lugar, por el sometimiento de aquél al Derecho Administrativo, frente a la vinculación prioritaria al Derecho del Trabajo del personal laboral. Este sometimiento al Derecho Administrativo determina que la vinculación entre funcionario interino y Administración se efectúe en virtud de nombramiento, mientras que la relación entre personal laboral y Administración empleadora se plasma en el contrato de trabajo. Y, por último, pero esencial, el funcionario interino debe ocupar siempre puestos de trabajo atribuidos a funcionarios de carrera; y el personal laboral temporal, una plaza

⁴⁰ Cfr: Ley de Función Pública de Galicia.

⁴¹ Cfr: Ley de Medidas fiscales y administrativas.

⁴² FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, *El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público*, Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 139/2008 (Estudios), Editorial Civitas S.A., Madrid 2008.

destinada a personal laboral.

Con respecto a las similitudes entre ambas figuras, que fundamentalmente nos afecta en este epígrafe, y por la que he decidido abordarlos conjuntamente, es la que concierne al carácter de provisionalidad o temporalidad, fundamentado en esa necesidad y urgencia de sus respectivos nombramientos o contratos. Asimismo, su condición común de empleados públicos les somete, con las correspondientes especificidades que ya conocemos, al estatuto del empleo público, particularmente en lo que concierne al cumplimiento de determinados requisitos en el acceso al servicio público.

En efecto, la selección de este personal, en coherencia con su condición de empleado público, regulado por la norma común aplicable a todo el personal al servicio de la Administración Pública, debe ajustarse a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El problema surge vinculado a la propia naturaleza del funcionario interino y del personal laboral temporal, a esas circunstancias intrínsecas al nombramiento del funcionario interino o a la contratación del personal laboral temporal. Me refiero, evidentemente, a las razones de necesidad o urgencia que fundamentan esos nombramientos o contrataciones.

Pues bien, la urgencia es la que determina que el proceso de selección de este personal deba realizarse atendiendo a criterios que permitan una mayor agilidad y rapidez, pues es notorio que los procesos selectivos que siguen el cauce ordinario se demoran excesivamente, pudiendo transcurrir años desde su inicio; por lo tanto, sería impensable acudir a ellos en caso de urgencia. Ahora bien, es preciso establecer escrupulosamente los criterios a seguir para evitar que la pretendida urgencia conlleve un menor rigor en la selección.

El objetivo que debe perseguirse es, pues, compatibilizar la necesaria celeridad y agilidad de estos procedimientos con una selección suficientemente objetiva, que respete los principios constitucionales de mérito y capacidad. También parece razonable considerar que la selección del personal laboral temporal pueda ser, en cierta medida, más flexible que la del personal laboral fijo, sin que con ello nos refiramos a un procedimiento de selección arbitrario.

3.5.2.1. Las listas de contratación o bolsas de empleo temporal

Esa objetivación y celeridad en la selección viene siendo pretendida por las llamadas listas de reserva, listas de contratación o bolsas de empleo temporal. Ojeda Avilés⁴³ las define como vías alternativas al procedimiento regular es-

⁴³ OJEDA AVILÉS, Antonio, *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las*

pecífico de selección de funcionarios, que se configuran como procedimientos anticipados, en la medida en que no son contemporáneos a la necesidad, y que responden a la lentitud de los procedimientos selectivos ordinarios. Pueden considerarse, en principio, conformes a la legalidad aunque "habrá que estar a las características adicionales de esos procedimientos para comprobar si en sus manifestaciones concretas por alguna razón incumplen las garantías exigidas".

Las bolsas de empleo, cuyo objeto es disponer de una relación de personas que deseen trabajar en los distintos órganos o departamentos de la Administración Pública, permiten la incorporación inmediata a la unidad que la necesita y articulan los mecanismos de ajuste necesarios para conseguir destinar a cada aspirante al puesto más adecuado. Deben incluir, como señala el citado autor, los datos necesarios "para discernir si el candidato propuesto va a solventar el urgente problema de la vacante temporal". La objetividad vendrá referida a los criterios de baremación que se establezcan.

Es habitual que se establezcan como criterios de baremación todos aquellos méritos que tengan una vinculación directa con el empleo público (en un afán de superar los errores cometidos en el pasado computando méritos no apropiados para el acceso a la función pública); en este sentido, en varias legislaciones autonómicas, se tienen en cuenta fundamentalmente méritos como el hecho de haber superado alguna prueba selectiva y la experiencia en la Administración. En nuestra Comunidad Autónoma⁴⁴ se valoran, en concreto, las notas obtenidas en el último proceso selectivo; los servicios prestados en la Administración; y los diferentes llamamientos, por la misma lista, aceptados y finalizados sin renuncia.

Las listas están, por tanto, generalmente constituidas por quienes no aprobaron los últimos procesos selectivos, en orden descendente de puntuación y atendiendo, en primer lugar, a aquellos que superaron algún examen. Si se da la eventualidad de que la Administración correspondiente tiene necesidad de personal, atendiendo a los criterios citados del interino o personal laboral, recurrirá a la lista correspondiente.

En Galicia se elaboran varias listas abiertas, según que el puesto a cubrir

Administraciones Públicas, Biblioteca básica de derecho del trabajo, Editorial Comares, Granada 1998.

⁴⁴ DECRETO 37/2006, DE 2 DE MARZO, que regula el nombramiento de personal interino para el desempeño con carácter transitorio de plazas reservadas a funcionarios y la contratación temporal de personal laboral de la Xunta de Galicia, LG\2006\78, DOG núm. 48, de 9 de marzo de 2006, pág. 3478.

esté reservado a personal funcionario (una lista por Cuerpo, Escala o especialidad) o a personal laboral (una lista por categoría). El personal interesado y que cumpla los requisitos exigidos para el puesto al que desee optar podrá inscribirse haciendo constar el ámbito en que desea prestar sus servicios, hasta un máximo de tres por cada categoría, cuerpo, escala o especialidad. La tramitación y seguimiento de las listas corresponderá a cuatro Comisiones permanentes provinciales y una Comisión permanente central que se encargará de su elevación a la Dirección General de la Función Pública y su posterior publicación. Surgida la necesidad de acudir a la lista, los llamamientos se realizarán por los medios más urgentes que permitan tener constancia de su recepción.

Es evidente que las plazas cubiertas por este personal deberán incluirse necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo o en la primera oferta de empleo público que se apruebe. Y, en coherencia con el criterio seguido para su nombramiento o contratación, una vez que desaparezcan las razones de urgencia que motivaron la cobertura de estas plazas debería cesar el personal que las ocupa, no debiendo incurrir en la perpetuación irregular de las situaciones de temporalidad o interinidad.

Por último, nos resta señalar que el Estatuto no refleja en su texto el requisito de que la selección, tanto del personal interino como del laboral temporal, se atribuya a órganos dotados de las mismas garantías de imparcialidad y especialización aplicables a la selección del resto de los empleados públicos.

3.6. FUNCIONARIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Si bien considero bajo un mismo epígrafe, la *funcionarización* y la consolidación, se trata, como enseguida pondré de manifiesto, de dos procesos muy diferentes en cuanto a su naturaleza jurídica.

La *funcionarización* es todo proceso, de ineludible carácter singular y excepcional, mediante el cual se facilita el acceso por parte del personal laboral a los Cuerpos, Escalas o Especialidades a que se adscriben las plazas de funcionarios de carrera. Suponen la reconversión de un puesto destinado a personal laboral en un puesto de destino funcional, ya que responde al propósito de regularizar la situación respecto de los puestos de trabajo que están servidos por personal laboral y que son propios de funcionarios. También pueden venir referidos, excepcionalmente, a la conversión del personal interino en funcionario de carrera, y en este sentido lo contempla la Disposición Transitoria octava de la Ley de Función Pública de Galicia⁴⁵, como veremos en un epígrafe

⁴⁵ Cfr: Ley de Función Pública de Galicia.

posterior.

Debido al carácter excepcional de este proceso, o consecuencia del mismo, se admiten en ellos determinadas restricciones al derecho de igualdad en el acceso a la Función Pública.

En la medida en que se trate de la conversión de un puesto de trabajo ocupado por personal laboral fijo en un puesto reservado a funcionarios, se configura como un procedimiento que impide la duplicidad de personas en un mismo puesto, lo que podría ocurrir si se convocasen pruebas en turno libre, ya que la garantía de estabilidad en el empleo que el Estatuto otorga al personal laboral fijo confluiría con un eventual nuevo funcionario que accediera a ese mismo puesto⁴⁶.

Fue contemplada, por primera vez, en la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Medidas para la Reforma de la Función Pública⁴⁷, que modificó la Ley 30/1984⁴⁸. El artículo 2 de aquella Ley adiciona una Disposición Transitoria decimoquinta en la Ley 30/1984 en la que se reconoce al personal laboral el derecho a permanecer -y promocionar- en el puesto que ocupa con independencia de que este se reconvierta, en la relación de puestos, a uno de carácter funcional. Asimismo, en el apartado segundo, establece un proceso de *funcionarización* regulando la posibilidad de que el personal laboral fijo pueda acceder a la condición de funcionario mediante la superación de las correspondientes pruebas selectivas en las que se valoren como méritos los servicios efectivos prestados en su condición de laborales.

La **consolidación**, por su parte, es aquel proceso que tiene como objetivo transformar un empleo de naturaleza temporal o un contrato de naturaleza indefinida en una plaza de carácter estructural.

En la base de los procesos de consolidación está la distinción precisada por el Tribunal Supremo, en varias sentencias⁴⁹, en torno a la naturaleza jurídica del personal laboral indefinido y el fijo de plantilla, de la que destacamos la declaración relativa a que,

"el carácter indefinido del contrato implica desde una perspectiva tem-

⁴⁶ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de febrero de 2007, RJ\2007\5021.

⁴⁷ LEY 23/1988, de 28 de julio, que modifica la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988, pág. 23401.

⁴⁸ Cfr: LEY 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, RCL\1984\2000, BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984, pág. 22629.

⁴⁹ SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Social, de 20 de enero de 1998, RJ 1998\1000 y de 27 de mayo de 2002, RJ 2002\9893.

poral que éste no está sometido, directa o indirectamente, a un término. Pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones públicas".

En efecto, el desafortunado, y no infrecuente, proceder de la Administración en las contrataciones temporales mediando graves irregularidades desembocaba en sentencias judiciales que optaban por declarar a los trabajadores en esa situación de carácter indefinido, por lo que dejaba de ser un trabajador temporal sin más pero tampoco podía adquirir el carácter de fijo de plantilla; de hecho, su cese se produciría en el momento en que la plaza se cubriese reglamentariamente. Incluso, alguna sentencia resolvía declarando al trabajador en situación de indefinido y obligando a la Administración a proceder a crear la plaza fija de plantilla para ser posteriormente otorgada a aquél.

Pues bien, esta figura contractual del indefinido no fijo declarado por sentencia trata de reconducirse, como enseguida veremos cuando abordemos la normativa, mediante un proceso de consolidación, creando primero la plaza de personal laboral fijo de plantilla y, posteriormente, mediando el cumplimiento de determinados requisitos, atribuirle a aquél. Se trata, por otro lado, de dar respuesta legislativa a la acumulación de contrataciones temporales irregulares en las Administraciones Públicas.

Funcionarización y consolidación confluyen, pues, en la excepcionalidad que suponen los procesos que han de llevar a cabo para reconvertir, por un lado, un puesto de carácter laboral en uno funcional y por otro, un empleo indefinido o temporal en un puesto estructural. Esa excepcionalidad tiene como cauce las llamadas pruebas restringidas.

3.6.1. Pruebas restringidas

El Tribunal Constitucional vino reconociendo, en varias sentencias⁵⁰, la existencia de **circunstancias excepcionales** que pueden legitimar la adopción de procedimientos también excepcionales de acceso a la Función Pública, en los que se dispense un trato preferente a determinados colectivos, sin que ello constituya una vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, siempre que tengan como pretensión alcanzar una finalidad

⁵⁰ SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 27 de 14 de febrero de 1991, RTC 1991\27, del Pleno y la núm. 130, de 1 de junio de 2009, RTC 2009\130, de la Sala Segunda.

constitucionalmente legítima, en la que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública.

"... si bien no cabe excluir que en determinados casos excepcionales la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre con un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública".

Dos requisitos son, pues, imprescindibles según la doctrina jurisprudencial para dispensar un trato diferenciado: la excepcionalidad de la situación que se pretenda afrontar, reconocida en norma con rango de Ley, y la legitimidad del fin perseguido⁵¹.

Esos procedimientos especiales podrían traducirse, según Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2004⁵², tanto en la previsión de valoración de los servicios prestados (a los que ya me referí en un epígrafe anterior), lo que no significa que haya de quedar excluida, de raíz, la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado dichos servicios; como en lo que conocemos como pruebas restringidas, es decir, la posibilidad de establecer pruebas específicas a las que sólo tiene acceso determinado personal.

Es concluyente la Sentencia del Tribunal Constitucional ya citada de 14 de febrero de 1991⁵³, cuando señala que, en todo caso, deben respetarse los principios de mérito y capacidad.

"la previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no puede ser entendida a la luz de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española como autorización a la Administración para establecer o regular estas pruebas sin respetar los conceptos de mérito y capacidad, requisitos constitucionales que no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios pero que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en

⁵¹ Cfr: SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL de 1 de junio de 2009, RTC\2009\130.

⁵² SENTENCIA DEL PLENO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 38, de 11 de marzo de 2004, RTC\2004\38.

⁵³ Cfr: SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL de 14 de febrero de 1991, RTC\1991\27.

título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente al tener que respetarse en todo caso también para los interinos y contratados los principios constitucionales de mérito y capacidad".

Pues bien, esas pruebas restringidas contribuyen a alcanzar las citadas *funcionarización* o consolidación cuando pretenden dar solución a colectivos singulares y posibilitan que la naturaleza jurídica de su relación temporal con la Administración se transforme en una relación permanente, funcionarial o laboral.

3.6.2. La *funcionarización* y la consolidación en la normativa

Teniendo en cuenta que son muchas las normas de los distintos ámbitos territoriales que contemplan estos procesos de *funcionarización* y consolidación, seleccionaremos únicamente alguna de ellas –Estatuto Básico; Ley de Función Pública de Galicia y V Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Xunta de Galicia– que nos permita afianzar estos conceptos.

Por un lado, el Estatuto Básico del Empleado Público, garantizando en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante procesos que incluyan las preceptivas pruebas de capacidad, incluye en su Disposición Transitoria segunda la posibilidad de *funcionarización* del personal laboral fijo que desempeñe funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario,

Disposición Transitoria segunda. Personal Laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario.

"El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición."

y, en la Disposición Transitoria cuarta, autoriza a las Administraciones Públicas correspondientes a efectuar procesos de consolidación del personal interino o laboral anterior a 1 de enero de 2005,

Disposición Transitoria cuarta. Consolidación del empleo temporal.

"1. 1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto."

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley de Función Pública regula en varias Disposiciones Transitorias verdaderos procesos de *funcionarización* y consolidación. Así, en la Disposición Transitoria primera se establece un plazo máximo para que la Xunta de Galicia realice la convocatoria de pruebas selectivas para *funcionarizar* al personal laboral fijo que ocupe plazas que, por la naturaleza de sus funciones, deban ser ocupadas por funcionarios.

"Disposición Transitoria Primera. En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, la Xunta de Galicia convocará las pruebas selectivas para la realización de un proceso de *funcionarización* del personal laboral fijo que ocupe plazas que, por la naturaleza de sus funciones, deban ser ocupadas por personal funcionario, previa valoración, clasificación y determinación de los puestos de trabajo afectados, que será aprobada por el Consello de la Xunta de Galicia.

Las pruebas selectivas que se realicen en el marco del proceso de *funcionarización* respetarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad y valorarán, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados como personal laboral en los puestos objeto de *funcionarización*."

En la Disposición Transitoria séptima se concreta ese proceso de *funciona-*

rización, estableciendo, en primer lugar, el carácter voluntario que se concede al personal laboral fijo que ocupa plazas atribuibles a funcionarios de acudir a las convocatorias correspondientes –se establecen tres convocatorias consecutivas– para adquirir la condición de funcionario. A continuación, se determina que las pruebas consistirán en la superación de un concurso-oposición, en el que se valorarán los servicios prestados. Y, por último, en caso de no superar los procesos selectivos, se dispone que el personal laboral continuará manteniendo su vínculo laboral con la Administración como personal laboral fijo ocupando plaza de funcionario en RPT.

“Disposición Transitoria Séptima. 1. El personal contratado laboral fijo que ocupe puestos de trabajo que, por la naturaleza de sus funciones, deben ser desempeñados por personas funcionarias, podrá acceder a la condición de personal funcionario, si voluntariamente optase por ello, a través de la superación de un concurso-oposición libre, en el que se valorarán los servicios efectivos prestados, teniendo en cuenta los criterios de mérito y capacidad.

2. La valoración de los servicios prestados se aplicará en tres convocatorias consecutivas y durante su tiempo de tramitación. La puntuación alcanzada se acumulará a la obtenida en la fase de oposición, y el total constituirá la puntuación final del concurso-oposición. Será condición necesaria que en cada una de las pruebas y en el curso selectivo de formación, en su caso, se obtenga la puntuación mínima, fijada en las bases de la correspondiente convocatoria, que acreditará la idoneidad de la persona candidata.

3. El personal al que se refieren los apartados anteriores que no supere el concurso-oposición en las tres convocatorias mantendrá con la Administración su vínculo laboral que le otorga el derecho al desempeño de un puesto de trabajo de análogas condiciones y en la misma localidad donde venga prestando sus servicios.”

Nuevamente, en la Disposición Transitoria octava, se contempla un proceso de *funcionarización* y, en este caso, incluye tanto al personal interino como aquellos en régimen de contratación administrativa como interinos, incluso los contratados administrativos en situación de expectativa de acceso⁵⁴. Además, en virtud de la Disposición Transitoria décima, este proceso se extiende al personal sometido a régimen laboral que preste servicios en las corporaciones de

⁵⁴ Nota: contratados administrativos que, conforme al derogado Decreto 57/1983, de 6 de abril, que regulaba la Función Pública de la Xunta de Galicia, estén en activo a la entrada en vigor de la derogada Ley 4/1988, de 26 de mayo, de Función Pública de Galicia

derecho público de la Consellería de Pesca⁵⁵. Pues bien, en el proceso previsto en esta Disposición Transitoria octava, se regula la posibilidad de este personal de acceder a la condición de personal funcionario mediante la participación en un concurso-oposición en el que se valorarán los servicios prestados, concurso en el que podrán participar, igualmente, los funcionarios de carrera. Por último, se establece que, en caso de no superar las pruebas correspondientes -se conceden también tres posibilidades-, este personal podrá continuar prestando sus servicios en la situación jurídica en que lo venía haciendo, situación que no condicionará la consideración de vacante del puesto.

"Disposición Transitoria octava. 1. El personal transferido por el Estado, tanto en régimen de contratación administrativa como interino, y el personal interino seleccionado a través de las oportunas pruebas convocadas por la Xunta, así como los contratados administrativos en situación de expectativa de acceso a la función pública conforme al Decreto 57/1983, de 6 de abril, que estuviese en activo a la entrada en vigor de la Ley 4/1988, y el que estuviese al servicio de la Comunidad Autónoma de Galicia el 1 de mayo de 1990, podrá acceder a la condición de personal funcionario mediante la participación y superación de un concurso-oposición libre, y en su convocatoria se deberán respetar los criterios de mérito y capacidad y en él se valorarán los servicios efectivos prestados.

2. El personal que no supere dicha prueba selectiva tendrá derecho a la valoración de los servicios prestados en otras dos convocatorias consecutivas y a continuar prestando servicios en la Administración autonómica mientras no se celebren, manteniendo su situación jurídica anterior. Tal situación no condicionará la consideración de vacante del puesto de trabajo que viniese desempeñando.

3. El personal funcionario de carrera de la Administración autonómica que reúna los requisitos necesarios."

Por último, la Disposición Transitoria decimocuarta contempla las directrices a seguir en un proceso de consolidación que se sitúa en el marco de reducción de la temporalidad y con el objeto de aumentar la estabilidad en el empleo público y que afecta a todas aquellas plazas cubiertas, interina o temporalmente, con anterioridad al 1 de enero de 2005. Transcribimos a continuación la Disposición sin extendernos en ella para posteriormente pasar a analizar con más detalle el proceso de consolidación del personal laboral de la

⁵⁵ Cfr: Ley de Función Pública de Galicia, Disposiciones Transitorias cuarta y décima.

Comunidad Autónoma regulado en el vigente Convenio Colectivo del personal laboral de la Xunta de Galicia en el que, en lo que se refiere al personal laboral contemplado, abarca un marco temporal más amplio.

"Disposición Transitoria Decimocuarta. Dentro del marco de las medidas de reducción de la temporalidad y con el objeto de aumentar la estabilidad en el empleo público en la Administración general de la Xunta de Galicia, la Comunidad Autónoma gallega desarrollará, por una sola vez por plaza, un proceso selectivo de carácter extraordinario para la sustitución de empleo interino o temporal por empleo fijo.

Será aplicable a estos procesos lo dispuesto en el artículo 63.2 de esta Ley.

El proceso afectará a aquellas plazas que estén cubiertas, interina o temporalmente, con anterioridad al 1 de enero de 2005 y que continúen, temporal o interinamente, cubiertas en el momento de la convocatoria.

Las plazas que en el momento de la entrada en vigor de esta disposición estén en la situación prevista en el párrafo anterior se reservarán para su oferta en los procesos extraordinarios que se realicen.

Los procesos selectivos respetarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y se efectuarán por el sistema de concurso-oposición abierto.

El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, las tareas y las funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso se podrán valorar, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

La valoración de méritos de las personas que superasen la fase de oposición sólo podrá otorgar una puntuación proporcionada, que no determinará, por sí misma, el resultado del proceso selectivo."

En efecto, en el ámbito del personal laboral de nuestra Comunidad Autónoma, el V Convenio Colectivo Único para el personal de la Xunta de Galicia⁵⁶ recoge en la Disposición Transitoria décima un detallado proceso de **consolidación** del personal laboral indefinido o contratado para obra o servicio de carácter estructural, en los siguientes términos:

"Décima. El personal que, con efectos anteriores al 7-10-1996, tuviese

⁵⁶ V CONVENIO COLECTIVO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL DE LA XUNTA DE GALICIA, DOG núm. 213, de 13 de noviembre de 2008

reconocida la condición de indefinido en su relación laboral por sentencia judicial firme o por resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales del 24-7-1997 en virtud de las previsiones contenidas en el plan de empleo del INEM así como aquel que tenga una antigüedad con anterioridad al 1-7-1998 en la prestación de servicios para la Xunta de Galicia en virtud de sentencia judicial que reconozca su condición de personal laboral indefinido, o fuese contratado directamente por la Xunta de Galicia bajo la modalidad de obra o servicio determinado, para la realización de programas o servicios de carácter estructural, o aquel otro integrado por transferencia, tendrá los mismos derechos que el personal laboral fijo.

La Administración, en el plazo de doce meses creará, de ser el caso, dichos puestos de trabajo en las distintas RPT de la Xunta de Galicia y posteriormente convocará un proceso selectivo mediante concurso al cual tendrá la obligación de concurrir el personal a que se hace referencia en el punto anterior.

Dicho concurso respetará los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y en él se valorará preferentemente la antigüedad y los cursos de formación y perfeccionamiento en la categoría y procesos selectivos superados. Los que lo superen adquirirán la condición de personal laboral fijo de la Xunta de Galicia.

Para aquel personal que tenga una antigüedad posterior al 30-6-1998 y anterior al 1-1-2005 en la prestación de servicios para la Xunta de Galicia en virtud de sentencia judicial que reconozca su condición de personal laboral indefinido, o fuese contratado directamente por la Xunta de Galicia bajo la modalidad de obra o servicio determinado, para la realización de programas o servicios de carácter estructural, o aquel integrado por transferencia será objeto de un proceso de consolidación de empleo según lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público y la disposición adicional decimoquinta de este convenio".

El contenido de esta Disposición puede concretarse en dos grandes apartados, uno dirigido a la consolidación del personal laboral anterior al 1 de julio de 1998, y otro para el comprendido entre el 1 de julio de 1998 y el 31 de diciembre de 2004:

- a. Con respecto al personal anterior al 1 de julio de 1998, distinguimos los siguientes momentos:
 - a.1. Un primer momento en el que se reconocen los mismos derechos

- que al personal laboral fijo al siguiente personal:
- a.1.1. Personal laboral indefinido, con efectos anteriores al 7 de octubre de 1996, reconocido por sentencia judicial firme.
 - a.1.2. Personal laboral indefinido en virtud de Plan de Empleo del INEM por Resolución de julio de 1997.
 - a.1.3. Personal laboral indefinido con antigüedad anterior al 1 de julio de 1998 en virtud de sentencia judicial.
 - a.1.4. Personal contratado directamente por la Xunta bajo la modalidad de obra o servicio determinado, para la realización de programas o servicios de carácter estructural.
 - a.1.5. Todo aquel integrado por transferencia.
- a.2. Un segundo momento en el que la Administración deberá crear los puestos de trabajo en la RPT (recordemos aquí la necesidad de dotar los puestos fijos de plantilla con carácter previo a la conversión del personal indefinido en fijo), para lo que se determina un plazo de 12 meses.
- a.3. Creados esos puestos, se convocará un proceso selectivo dirigido a adquirir la condición de personal laboral fijo, mediante el sistema de concurso en el que se valorarán preferentemente la antigüedad y los cursos de formación y perfeccionamiento.
- b. Con respecto al personal con antigüedad posterior al 30 de junio de 1998 y anterior al 1 de enero de 2005 que reúna los requisitos que señalamos a continuación, el Convenio contempla un proceso de consolidación al amparo de la Disposición Transitoria cuarta del EBEP:
- b.1. El personal al que va dirigido este segundo proceso es todo aquel que, con la antigüedad señalada, ostente la siguiente condición:
 - b.1.1. Personal laboral indefinido reconocido por sentencia judicial .
 - b.1.2. Fuese contratado directamente por la Xunta bajo la modalidad de obra o servicio determinado, para la realización de programas o servicios de carácter estructural.
 - b.1.3. Todo aquel integrado por transferencia.
 - b.2. Este personal será objeto de un proceso de consolidación según lo establecido en la Disposición transitoria cuarta del EBEP antes citada, es decir, mediante un proceso que deberá incluir pruebas de capacitación, aunque proceda, asimismo, a valorar como méritos los servicios prestados, valoración que deberá guardar, en todo caso, una proporción razonable que no determine el resultado del proceso selectivo.

Como podemos constatar los procesos de *funcionarización* y consolidación fueron ampliamente abordados por la normativa con la finalidad de resolver los abusos en que se estaba incurriendo con la atribución de interinidades para puestos que deberían ser desempeñados por funcionarios de carrera y en las situaciones de eventualidad y temporalidad en empleos laborales.

La nota esencial de estos procedimientos es su configuración para solucionar problemas coyunturales. Ahora bien, si no se articulan normativamente sistemas de control o responsabilidad de los órganos que asumen los nombramientos de funcionarios interinos o las contrataciones de personal laboral, que eviten la perpetuidad *contra natura* de las situaciones de interinidad o el abuso o ausencia de justificación en las contrataciones temporales, la *funcionarización* y la consolidación dejarán de tener ese carácter de excepcionalidad.

4. REVISIÓN DEL SISTEMA

Es notorio que la rígida estructura funcional establecida en el Texto Constitucional quebró o, cuando menos, sus contornos son espurios. El legislador constitucional cuando regula, por un lado, un Estatuto de los Trabajadores y, por otro, un Estatuto de los Funcionarios Públicos, parte del hecho de que la situación de los trabajadores es sustancialmente distinta de la situación de los funcionarios, por su contenido, alcance y ámbito diferente de función y actuación. Por ello independiza y diversifica su regulación legislativa, sometiéndolos a regulaciones diferenciadas que no parecen irrazonables⁵⁷.

En efecto, la dualidad de regímenes jurídicos, estatutario y laboral, se desarrolló de tal manera en las últimas décadas que ya es consustancial a nuestro modelo de empleo público. Este carácter dual se consolida plenamente en el texto del EBEP, que reduce significativamente las diferencias entre ambos regímenes. La laboralización del funcionario público y la *funcionarización* del laboral se reafirman inequívocamente.

La *funcionarización* y la consolidación, procesos intensificados a raíz de la proliferación de organismos instrumentales, pierden progresivamente ese carácter de excepcionalidad que los definía para prevenimos acerca de su inmediata consolidación como una nueva vía de acceso a la Función Pública, vía que, en íntima conexión con los procedimientos citados, viene siendo configu-

⁵⁷ SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 57, de 27 de julio de 1982 (RTC\1982\57).

rada, en estos últimos años, y de forma creciente, por los Tribunales.

Además de la gravedad que puede inferirse de esta desnaturalización de los sistemas de acceso al empleo público, de esta eventual quiebra de garantías, estas circunstancias dificultan afrontar con eficacia el primer eslabón necesario para la racionalización del empleo público, la planificación.

Es preciso dotar al sistema de procedimientos que permitan exigir el control o responsabilidad de los órganos que asumen los nombramientos de los funcionarios interinos o las contrataciones de personal laboral. Es necesario realizar una revisión sistemática, minuciosa y homogénea de las distintas Administraciones Públicas que nos faculte para profundizar en el conocimiento de sus efectivos para diseñar, sobre una base sólida, un sistema de acceso coherente, homogéneo y que contribuya, no sólo a garantizar los importantes principios de igualdad, mérito y capacidad, sino también a asegurar la eficacia de la Administración fundamentada en la calidad de quienes la sirven.

Para conseguir esos objetivos, es imperativo romper, de una vez por todas, con la Administración decimonónica que arrastramos e introducir nuevos parámetros más acordes con la coyuntura actual.

En lo que al reducido ámbito de nuestro estudio se refiere, la consecución de ese objetivo se traduciría en una nueva reconsideración de la metodología a seguir en las pruebas para acceder al empleo público, buscando un mayor equilibrio entre el peso que representa la capacidad memorística y el razonamiento analítico y práctico en aquéllas. Tal como están configuradas hasta ahora las pruebas de acceso a la Administración en nuestro país, lo que sí ponen de manifiesto, sin duda alguna, es la capacidad memorística y de resistencia del opositor, pero son bastante deficitarias en cuanto a capacidad de razonamiento analítico y práctico.

En el marco actual de grave limitación de recursos económicos, la defensa del interés general consustancial a la figura del empleado público debe presidir la búsqueda de una mejora en el aprovechamiento de ese factor humano, sin caer en la tentación de priorizar los costes.

5. BIBLIOGRAFÍA

• DOCTRINA

DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M. (2009): *El Estatuto Básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del Empleo Público Local*, Capítulo II del libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y prác-*

tica. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, La Ley 4028/2010.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2008): El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público, *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, 139 (Estudios). Madrid: Editorial Civitas.

LÁZARO, J.L. (2008): *Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio*. Artículo insertado en la obra *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial La Ley, enero de 2008.

LONGO, F. (2001): Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19 (febrero). Caracas.

MINTZBERG, H. (1996): Managing Government, Governing Management, *Harvard Business Review* (mayo-junio).

OJEDA AVILÉS, A. (1998): *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las Administraciones Públicas*. Granada: Editorial Comares, Biblioteca básica de derecho del trabajo.

PALOMAR OLMEDA, A. (2008): La Oferta de Empleo Público ante el control jurisdiccional: hacia su verdadera dimensión. *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, 140. Madrid: Editorial Civitas.

• INFORMES Y OTROS DOCUMENTOS

DEFENSOR DEL PUEBLO, Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público, Informe monográfico del año 2003.

INFORME de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de 25 de abril de 2005, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP gobierna, Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública.

INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, nº 9/2009, sobre Eficiencia y eficacia de las actividades de selección de personal llevadas a cabo por la Oficina Europea de Selección de Personal.

OFICINA EUROPEA DE SELECCIÓN DE PERSONAL, http://europa.eu/epso/index_es.htm.

SEVACH, *Un Observatorio para el Empleo Público: el cuento de nunca acabar*, El blog de Derecho Público de Sevach, <http://contencioso.es>.

• SENTENCIAS

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 57, de 27 de julio de 1982 (RTC\1982\57).

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 99, de 11 de junio de 1987, RTC\1987\99.

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 67, de la Sala Segunda, de 18 de abril de

- 1989, RTC\1989\67.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 68, de la Sala Primera, de 19 de abril de 1989, RTC 1989\68.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 27 de 14 de febrero de 1991, RTC 1991\27.
- Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 63, de 12 de marzo de 1996, RTC 1996\63.
- Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 317, de 29 de octubre de 1996, RTC 1996\317.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 174, Sala Segunda, de 11 de noviembre de 1996, RTC 1996\174.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 20 de enero de 1998, RJ 1998\1000.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 30 de noviembre de 1999, RJ\2000\3203.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 26 de enero de 2000, RJ\2000\392.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 37, de 14 de febrero de 2002, RTC\2002\37.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 27 de mayo de 2002, RJ 2002\9893.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 107, de la Sala Primera, de 2 de junio de 2003, RTC\2003\107.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm.38 de 11 de marzo de 2004, RTC\2004\38.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de febrero de 2007, RJ\2007\5021.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 29 de enero de 2008, RJ\2008\685.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 31 de mayo de 2008.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 24 de junio de 2008, RJ\2008\6696.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 130, de la Sala Segunda, de 1 de junio de 2009, RTC\2009\130.

● **NORMATIVA**

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 27 de diciembre de 1978.

DECRETO 57/1983, de 6 de abril, que regulaba la Función Pública de la Xunta de Gali-

- cia, LG\1983\586, DOG núm. 34 de 15 de abril de 1983 (derogado).
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, RCL\1986\1238, BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.
- LEY 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, RCL\1984\2000, BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984, pág. 22629.
- LEY 23/1988, de 28 de julio, que modifica la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988, pág. 23401.
- REAL DECRETO 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las Reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los Funcionarios de la Administración Local, RCL 1991\1522, BOE núm. 142, de 14 de junio de 1991, pág. 19669.
- REAL DECRETO 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, RCL 1995\1133, BOE núm. 85, de 10 de abril de 1995, pág. 10622.
- DECISIÓN 2002/620/CE, de 25 de julio de 2002, de creación de la Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas (EPSO).
- DECRETO 37/2006, DE 2 DE MARZO, que regula el nombramiento de personal interino para el desempeño con carácter transitorio de plazas reservadas a funcionarios y la contratación temporal de personal laboral de la Xunta de Galicia, LG\2006\78, DOG núm. 48, de 9 de marzo de 2006, pág. 3478.
- ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Ley 7/2007, de 12 de abril, RCL 2007\768, BOE nº 89, de 13 de abril de 2007, pág. 16270.
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba la Ley de Función Pública de Galicia, LG\2008\255, DOG núm. 114, de 13 de noviembre de 2008, pág. 11359.
- V CONVENIO COLECTIVO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL DE LA XUNTA DE GALICIA, DOG núm. 213, de 13 de noviembre de 2008.
- LEY 2/2009, de 23 de junio, que modifica el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, DOG núm. 122, de 24 de junio de 2009, pág. 10894.
- DECISIÓN 2010/51/UE de 19 de enero, por la que se modifica la Decisión de 25 de julio de 2002, de creación de la EPSO.
- REAL DECRETO 868/2010, de 2 de julio, por el que se crea el Observatorio del Empleo Público, BOE núm. 170, de 14 de julio de 2010, pág. 61874.
- LEY 15/2010, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas, LG\2010\543, DOG núm. 250, de 30 de diciembre de 2010, pág. 21372.