

SOBRE LAS POSIBILIDADES DE REFORMA DEL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL: LÍMITES CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS AL MODELO ACTUAL Y SUS SISTEMAS DE ACCESO

ON THE POSSIBILITIES FOR REFORM OF THE SPANISH PUBLIC EMPLOYMENT MODEL: CONSTITUTIONAL AND LEGAL LIMITS TO THE CURRENT MODEL AND ITS ACCESS SYSTEMS

Andrés Boix Palop

Profesor de Derecho Administrativo
Universitat de València-Estudi General
Andres.Boix@uv.es

Alba Soriano Arnanz

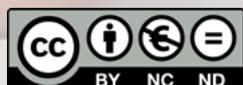
Investigadora postdoctoral Departamento de
Derecho Administrativo
Universitat de València-Estudi General
Alba.Soriano@uv.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.20.2021.03>

Recibido: 11/04/2021

Aceptado: 25/05/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Lan honetan, gure herrialdean enplegu publikoaren araubide juridikoa eta, zehazki, sarbide moten araubide juridikoa erorarazi dituzten gidalerro tradizional batzuk berrikustea komeni dela azaltzen da. Pilatutako eskarmentuak erakusten duenez, Espainiako gaurko sistemak zenbait arazo praktikoa dauzka. Bada, arazo horiei erreparatuta eta eskarmentu konparatuan inspiratuta, hainbat irtenbide zehatz proposatzen dira hemen. Gure ustez, irtenbideok arazorik gabe bateratu daitezke Konstituzioak gai honetan dituen printzipioekin, eta enplegu publikoaren eredu oro har hobetzen lagunduko lukete; zehazki, enplegu publikora baldintza beretan sartzeko sistemei dagokienez. Hala nola: justifikazio objektiboa dagoenean bakarrik erreserbatzea funtzionarioei lanpostuak; probak aldatzea, gaitasunak erakusteari garrantzi handiagoa emateko; oposaketa tradizional askoren oztopo sozioekonomikoak ezabatuko

dituzten BAME motako sistemak ezartzea eta, are, gizarteratzeko arazoak dituzten eta ingurune anitzagoetatik datozen taldeen artean edo praktika-programetatik abiatuta etorkizuneko langileak bilatzeko programekin espermentatzea.

Gako-hitzak: *Berdintasuna funtzio publikoetarako sarbidean, enplegu publikoa, enplegu publikorako sarbidea, funtzio publikoa, sarbide-sistema.*

Resumen: En este trabajo se expone la conveniencia de revisar algunas de las pautas tradicionales con las que se ha declinado en nuestro país el régimen jurídico del empleo público y, en particular, de los modos de acceso. A la luz de algunos de los problemas de tipo práctico que la experiencia acumulada muestra que presenta el actual sistema español, e inspirados en la experiencia comparada se proponen diversas soluciones concretas que, a nuestro juicio, serían perfectamente compatibles con los principios constitucionales en la materia y ayudarían a mejorar el modelo de empleo público en general y, específicamente, los sistemas de acceso a este en condiciones de igualdad: limitar la reserva a personal funcionario a puestos de trabajo donde haya una justificación objetiva para ellos, modificar las pruebas para dar más importancia a la demostración de capacidades, sistemas de tipo MIR que eliminen las barreras socioeconómicas de muchas oposiciones tradicionales e incluso la experimentación con programas de búsqueda de futuros y futuras trabajadoras entre grupos con problemas de inclusión y procedentes de entornos más diversos o a partir de programas de prácticas.

Palabras clave: *Acceso al empleo público, empleo público, función pública, igualdad en el acceso a funciones públicas, sistema de acceso.*

Abstract: This paper reviews some of the traditional patterns of the Spanish legal framework applicable to public employment and, in particular, to its recruitment systems. In light of some of the practical problems our system presents and inspired by foreign experiences, we put forward a series of specific solutions which, in our opinion, would be perfectly compatible with the Spanish constitutional principles in this field and would help to improve the Spanish public employment system in general and, more specifically, recruitment under conditions of strict equality. These proposals include limiting civil servant positions to those for which there is an objective reason to be classified as such, increasing the weight given to the evaluation of qualitative skills in evaluation processes for access to public employment, MIR-type systems that eliminate some of the socio-economic barriers of traditional competitive examinations and even experimental programs or internship projects so as to enhance the chances of recruiting future public workers among groups with inclusion problems and from more diverse backgrounds.

Keywords: *access to public employment, civil service, civil service recruitment, equality in access to public functions, public employment.*

Sumario:

1. La conveniencia de replantear y flexibilizar las modalidades de acceso al empleo público en España a la luz de la experiencia acumulada, propia y comparada. 1.1. Algunos de los problemas predicables del actual modelo de acceso al empleo público. 1.2. Elementos estructurales del marco jurídico español en materia de empleo público que conforman el marco en que han de desarrollarse las políticas de acceso al mismo. 1.2.1 Concreción del marco constitucional. 1.2.2. La concreción del marco constitucional por medio de la legislación básica estatal y las posibilidades de modulación de la distinción entre personal funcionario y laboral. 1.2.3. El sistema de selección previsto por la legislación básica estatal: elementos estructurales y margen de desarrollo. 1.2.4. La existencia de posibilidades de diferenciación y flexibilización respecto del modelo tradicional de acceso al empleo público español.—2. Propuestas de mejora. 2.1. Reserva de función pública únicamente a aquellos puestos de trabajo cuyo desempeño requiera el ejercicio de funciones cualificadas. 2.2. Modificación de los sistemas de selección del personal funcionario: introducción de un examen de estado tipo «MIR». 2.3. Sistema de acceso ordinario para el personal no funcionario. 2.4. Pruebas de idiomas cooficiales posteriores al acceso al empleo público. 2.5. Combinación del sistema de prácticas propuesto con otros programas de prácticas, becas o ayudas para ciertos supuestos. 2.6. Fomento de la igualdad de mujeres y hombres a través de los sistemas de selección. 2.7. Vía de acceso directa a la dirección profesional de las Administraciones públicas. 2.8. Casos particulares.—3. Conclusiones y propuestas, necesariamente, provisionales.—4. Referencias bibliográficas.

1. La conveniencia de replantear y flexibilizar las modalidades de acceso al empleo público en España a la luz de la experiencia acumulada, propia y comparada

Es casi un lugar común en los últimos años señalar que uno de los problemas que afectan a nuestras Administraciones públicas, tanto a nivel estatal como autonómico, y que la actual crisis ha puesto de manifiesto es que no hemos sido capaces de dotarlas de unas estructuras burocrático-administrativas de calidad, eminentemente profesionales y que además disfruten de la capacidad y garantías suficientes para poder funcionar enteramente al margen de los dictados políticos respecto de aquellas cuestiones donde esta interferencia no es deseable, como diversos estudios empíricos han demostrado sobradamente (Lapiente Giné, 2010; Villoria Mendieta, 2011; Dahlstrom, Lapiente y Teorell, 2012; Sebastián 2016: 16-18; Padilla Ruíz, 2017). Una parte de estos problemas y de las debilidades que de ellos se derivan, que han sido también debidamente señalados (Sánchez Morón, 2011; Jiménez Asensio, 2018), tienen que ver, sin duda, con el concreto modelo de selección del personal y de acceso al empleo público que tenemos. Un modelo que sigue reposando en rígidos esquemas muy poco alterados en las últimas décadas por apego a la tradición y a la buena consideración de que les dota su carácter formalmente garantista, pero poco adaptados a las necesidades presentes y con resultados prác-

ticos dudosamente igualitarios, a la postre, al menos en algunas de sus derivadas (Fernández Delpuech, 2015: 97-102; Arroyo Yanes, 2015; Fernández Ramos, 2017). Estos problemas y estas consecuencias indeseadas, aun siendo cada vez más generalmente señaladas, no han llevado sin embargo a cambios sustanciales en el modelo de acceso al empleo público español por una mezcla de consenso político y social sobre lo preferible del actual punto de equilibrio, aun con sus posibles problemas, frente al que podría derivarse de introducir modificaciones de fondo en el modelo, así como por una hipertrofiada percepción sobre los riesgos jurídicos del empeño, al entender el marco constitucional vigente como mucho más determinista de lo que a nuestro juicio lo es en puridad. Todo ello ha conducido a una exagerada prudencia y a una pernicioso inacción en esta materia, con problemas que se arrastran pero sin que se propongan cambios de fondo en el modelo sino, todo lo más, pequeños retoques cuando la evolución jurisprudencial los hace inevitables. Con todo, las voces que piden una modificación de diversos elementos estructurales de nuestro sistema de empleo público son cada vez más, no sólo a partir de estudios de Ciencia Política sino también jurídicos (Puertas Pomar, 2011; Fuentetaja Pastor, 2015; Castillo Blanco, 2020). En esta misma línea, nosotros mismos hemos tratado de indagar en el ejemplo comparado para tratar de recopilar soluciones que se han demostrado eficaces en otros países y en que podríamos inspirarnos (Boix Palop y Soriano Arnanz, 2020).

Aunque identificar las causas concretas de la ausencia de reformas es a buen seguro complejo y va más allá de lo que podemos pretender aquí, ese conservadurismo tanto del Derecho del empleo público estatal como del de las Comunidades Autónomas sí es fácil de constatar y obliga a una reflexión. A buen seguro influye en el mismo, como se ha apuntado, una

visión de nuestro marco jurídico como mucho más restrictivo de lo que en realidad es. Por ello una cuestión previa que hemos de valorar, siquiera sea sucintamente, es si los límites impuestos por la Constitución en materia de acceso al empleo público no son en realidad tantos, ni siquiera a partir de la declinación algo más completa de la jurisprudencia constitucional, y pueden resumirse en la por lo demás acertada premisa de que siempre y en todo caso ha de tratarse de velarse por el cumplimiento efectivo de que este acceso se haga a partir de la idea de mérito y capacidad, tanto más exigente cuanto más estable vaya a ser el vínculo.

Tampoco el desarrollo legislativo realizado por el Estado de estas cuestiones, actualmente contenido en la versión del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2015 aprobada en forma de Texto Refundido por medio del Decreto legislativo 5/2015 y llamado a modernizar, mejorar y adaptar su versión inicial aprobada por Ley 7/2007 es muy exhaustivo en la materia, sino más bien parco. Se trata por lo demás de una norma que en esta segunda versión no ha servido más que para introducir pequeñas modificaciones de tipo técnico de muy poca enjundia y en ningún caso cambios de importancia ni mucho menos ninguna transformación estructural. Tampoco en su redacción original de 2007 se había alejado, en materia de acceso, en demasía del tradicional —y formalmente garantista del mérito y capacidad— esquema general para el acceso al empleo público (Vivero Serrano, 2009; Arias Martínez, 2011; Fernández Farres, 2015) por medio de pruebas generales combinadas en diferentes proporciones según los casos con un concurso de méritos de la Ley franquista de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

Sí se ha intentado desde 2007, en cambio, introducir, o reintroducir, un mayor rigor en los procesos de selección de personal empleado público que impidan o dificulten el acceso o la consolidación en el empleo público por medio de procesos menos reglados, no transparentes o de menor exigencia a los establecidos con carácter general en la norma, que como es sabido fue uno de los elementos por los que la legislación de medidas urgentes para la reforma de la función pública (Ley 30/1984) fue muy criticada. En consecuencia, el actual marco jurídico de desarrollo de los preceptos constitucionales en materia de acceso al empleo público se preocupa antes que nada de tratar de blindar esas exigencias, extendiéndolas también con mayor rigor del que era la norma a los procesos de selección atinentes al personal laboral (Cantero Martínez, 2013a). Ésa es la gran preocupación y principal modificación del EBEP en la materia.

En cualquier caso, esta mejora que sí se ha concretado se ha establecido dejando mucho espacio a la

práctica aplicativa de cada Administración Pública y, en consecuencia, permitiendo también un potencial notable grado de diversificación autonómica que, sin embargo, ninguna Comunidad Autónoma ha optado por aprovechar en demasía. En efecto, un repaso a las normas autonómicas en materia de empleo público (Vázquez Pedre, 2017) nos devuelve un retrato con características comunes: calco del modelo estatal en sus elementos estructurales, con desarrollos que pueden concretar o variar algunas instituciones pero que, esencialmente, replican el modelo de acceso estatal. De hecho, que los cambios estructurales en este ámbito han sido más bien escasos puede deducirse del mero hecho de que la mayor parte de Comunidades Autónomas sigue teniendo normas rectoras en materia de empleo público que, aun habiendo sido modificadas lógicamente con posterioridad para adaptarlas al nuevo texto legal básico, siguen siendo previas al EBEP, incluso a la primera versión del mismo, salvo en Extremadura, Galicia o la Comunidad Valenciana (BOE, 2020)¹.

Este proceso de mimetización de las pautas y tradiciones organizativas e institucionales propias de la Administración del Estado, tan común de los ordenamientos autonómicos, obedece probablemente a diferentes causas (Boix Palop, 2013: 89-92) y es muy criticable pues limita enormemente el desarrollo de la experimentación jurídica e introducción de procesos de innovación, que son algunas de las grandes virtudes de cualquier sistema de reparto territorial del poder de corte federal o asimilable suficientemente desarrollado (Doménech Pascual, 2006; Rivero Ortega, 2020). En el caso concreto que nos ocupa, ello ha llevado a la construcción y generalización de un modelo de empleo público en las Comunidades Autónomas que, contrastando con la juventud de las mismas como instituciones burocrático-administrativas, es sorprendentemente tradicional, con muchos de los problemas que ello conlleva (Boix Palop y Soriano Aranz, 2020). Aunque pueden encontrarse, obviamente, diferencias de matiz entre los diversos sistemas de empleo público estatal y autonómicos, todos ellos comparten una serie de rasgos estructurales y, por ello, sus mismos problemas y carencias (también, lógicamente, sus virtudes que en todo caso hay que aspirar a conservar, poner en valor y maximizar). Por ello mismo, transformar algunas de las reglas tradicionales en materia de acceso al empleo público, al mejorar la eficiencia de la selección del personal empleado público y con ello la organización burocrática de nuestras Administraciones públicas, podría suponer enormes réditos en materia de transformación y mejora administrativa que irían más allá del ámbito del empleo público en sí mismo (Puertas Pomar y Embid Ibañez, 2011) y que, incluso, podría tener efectos transformadores respecto de todo el sistema de funciona-

miento y reparto del poder público, mejorando profundamente su ejercicio.

1.1. Algunos de los problemas predicables del actual modelo de acceso al empleo público

El principal problema de los mecanismos de acceso al empleo público en nuestro país tiene que ver con que es más que dudoso que cumplan correctamente la función para la que habrían de ser diseñados tanto a partir de una idea intuitiva muy básica (reclutar al mejor personal posible en condiciones de igualdad), como a partir del inevitable trasunto constitucional en que se fundamenta esta idea y sus consecuencias normativas: la idea de eficacia en la acción de la Administración al servicio de los intereses generales del art. 103 CE o los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas consagrados como derecho fundamental de la ciudadanía en el art. 23 CE y como vector clave para la selección de trabajadoras y trabajadores públicos en el art. 103.3 CE (por todos, puede consultarse la originaria categorización de Barcelona Llop, 1991; así como más recientemente el repaso en profundidad de Ruano Vila, 2015; junto a la bibliografía allí citada).

En primer lugar, los sistemas de selección de personal empleado público de que disponemos en la actualidad, sencillamente, *no parecen correctamente diseñados para seleccionar a los mejores candidatos y candidatas* para el desempeño de las funciones públicas, como demuestra el hecho de que los actores privados que operan en este mismo ámbito eligen desde hace ya mucho tiempo sistemas radicalmente diferentes para seleccionar a su personal o que las Administraciones públicas de la gran mayoría de países de nuestro entorno (o la de la Unión Europea) bien nunca han empleado un sistema como el nuestro, bien lo están abandonando (Boix Palop y Soriano Aranz, 2020). Es éste un aspecto sobre el que no es preciso incidir en este momento en exceso, por cuanto posteriormente se indicarán cuáles son estos procedimientos en otros países y cómo generan mejores efectos, aspecto sobre el que también alertan recientes informes técnicos encargados por algunas Comunidades Autónomas (IMLFP, 2016: 109-11). Al hacer descansar sus procesos de selección y detección del talento para incorporarlo al desarrollo de funciones públicas en estos sistemas tradicionales están, muy probablemente, desperdiciando talento y capacidad de trabajo, dejando fuera a un número apreciable de personas que podrían desarrollar mejor sus funciones que las que son a la postre efectivamente seleccionadas. Ello plantea evidentes problemas respecto

del cumplimiento de la idea de igualdad en el acceso al empleo público o de la garantía de cumplimiento de una selección efectivamente basada en la idea de mérito y capacidad, que deberían ser tenidos muy en cuenta, junto a sus causas, a la hora de diseñar un posible nuevo sistema.

Más allá de esta dimensión, en sí misma muy criticable por cuanto altera el derecho de la ciudadanía a acceder a las funciones públicas si son las personas más adecuadas y capacitadas para desarrollarlos, e íntimamente combinada con la misma, esta situación comporta también una rémora objetiva. Supone un importante lastre a la eficacia de la acción pública, por cuanto se están perdiendo posibles recursos (humanos, en este caso) que podrían mejorarla sustancialmente.

Este problema es particularmente grave por cuanto algunas de las rigideces tradicionales de nuestro sistema se justifican, precisamente, en la búsqueda de resultados óptimos respecto de esta dimensión. Si no estuviera funcionando adecuadamente, sería exigible una reflexión al respecto, a efectos de buscar cómo trasladar a la realidad, para que materialmente se produzca una selección lo más ajustada posible a dar cumplimiento a esos principios constitucionales, estos criterios formales. Es lo que por ejemplo ya está ocurriendo en Francia, con un amplio debate sobre cómo reformar el modelo de acceso a la elitista École Nationale de l'Administration (ENA), una vez ampliamente constatado que el modelo, por muy igualitario que lo sea formalmente, no satisface en la práctica unas exigencias mínimas de acceso en condiciones de igualdad como ha sido resaltado de forma cada vez más unánime recientemente (Baldacchino, 2015)².

Nuestro sistema actual replica los problemas del modelo ENA, pero en nuestro país además lo hace de forma general y a todos los niveles, produciendo un efecto discriminatorio muy claro que comporta barreras de entrada adicionales muy relevantes para determinados colectivos, que quedan en la práctica excluidos *de facto*, en amplio número, del proceso de selección. El muy relevante coste económico, tanto directo e indirecto como de oportunidad, que implica para las personas aspirantes preparar unas oposiciones de corte clásico supone una barrera prácticamente infranqueable para potenciales interesados e interesadas procedentes de entornos socioeconómicos menos favorecidos. Nótese, además, que la barrera es tanto más difícil de superar cuanto mayor es el atractivo del empleo público en cuestión y, por lo tanto, más tiempo cuesta preparar la correspondiente oposición. La Administración no sólo está, así, discriminando indirectamente a todos aquellos colectivos sociales menos favorecidos sino que está desperdiciando mucho talento y capacidad de trabajo que las

personas que forman parte de los mismos podrían ofrecer a la colectividad. Aunque hay Comunidades Autónomas³ o incluso estructuras corporativas como colegios profesionales (por ejemplo, el Colegio Notarial de Catalunya, 2019) o incluso algunas instituciones privadas que promueven becas para algunos estudiantes con menos recursos, se trata de paliativos francamente insuficientes que no logran modular, en la práctica, los efectos sistémicos negativos del modelo.

El problema de este modelo es que produce importantes brechas. Socioeconómicas, como ya se ha dicho, pero no sólo. Por ejemplo, también son causa de la importante brecha de género que en ciertos empleos públicos puede ser detectada en nuestro país. Una brecha tanto horizontal como vertical que supone el reflejo de la asignación de unos valores diferenciados a mujeres y hombres (Rodríguez Ruíz y Rubio Marín, 2009:1181). La segregación horizontal en el empleo supone la consideración de determinadas profesiones como típicamente masculinas o femeninas, lo que conlleva efectivamente su diferenciación y desempeño mayoritario por hombres o mujeres según se considere que reflejan valores tradicionalmente considerados como masculinos o femeninos. Así, las profesiones relacionadas con el cuidado son en su mayoría desempeñadas por mujeres (Connell, 2006: 841) al tiempo que las profesiones técnicas o en las que se precisa el desempeño del uso de la fuerza son generalmente desarrolladas por hombres. Esta brecha no supone exclusivamente una diferenciación sino también una jerarquización entre profesiones típicamente masculinas y típicamente femeninas, de manera que las segundas se ven subordinadas a las primeras en la valoración social que reciben (Fernández Ruíz-Gálvez, 2003: 166; Hernández Martín, García-Valcárcel y Sánchez Gómez, 2004: 108).

Dicha segregación horizontal y vertical se refleja en diversos ámbitos del empleo público en España. Por ejemplo, en el ámbito de la educación no universitaria, una amplia mayoría del personal es femenino como consecuencia del rol del cuidado que se atribuye a las mujeres, de manera que las mujeres suponen un 72% del personal de los centros de educación de régimen general públicos.⁴ La segregación horizontal consecuencia de la caracterización de determinadas profesiones como masculinas se hace evidente en la proporción de hombres y mujeres presentes en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, con un 89 % de ocupación masculina (MPTFP, 2020: 10).

Con respecto a la segregación vertical, esta se puede apreciar claramente en profesiones feminizadas, en las que el número de mujeres se reduce considerablemente a medida que se sube en la escala jerár-

quica. Por ejemplo, en el año 2016, a pesar de que las mujeres representaban alrededor de un 75% del personal sanitario y no sanitario de la Comunitat Valenciana, éstas constituían únicamente un 43,59% del personal directivo sanitario y un 48,9% del personal directivo no sanitario (Comissió d'Igualtat de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, 2016). Asimismo, como norma general, las mujeres tienden a ocupar puestos de poder en menor medida. Claro ejemplo de ello es la Administración General del Estado en la que la presencia de mujeres se reduce a un 42% en el nivel 30 y a un 40% en el nivel 29 a pesar de constituir estas un 47% del personal del grupo A1 (MPTFP, 2020: 35). Asimismo, las mujeres ocupan el 42% de los puestos de libre designación del grupo A1, cinco puntos por debajo de su proporción en el total del grupo.

En segundo lugar, *es más que dudoso que un proceso de selección basado sustancialmente en el recurso a las oposiciones clásicas para la selección de los puestos funcionariales más sensibles (o concursos-oposición para los demás), por mucho que sea cierto que sí supone un indudable aprendizaje de determinados contenidos durante el mismo, aporte los conocimientos, destrezas y habilidades que son requeridos para el óptimo ejercicio de las funciones públicas.* La preparación de los contenidos de las pruebas de selección aporta, indudablemente, unos conocimientos teóricos de un enorme valor a las personas seleccionadas y contienen elementos que deberían ser conservados y tenidos en cuenta, por su indudable valor, pero que aun pudiendo ser importantes no lo son en la forma en que se están llevando a cabo (Ramíó y Salvador, 2018; Gorriti, 2018; INAP, 2015: 9). Por el contrario, las pruebas de selección no prestan la más mínima atención a la identificación de capacidades y potencialidades que sí van a tener una relación directa con el desempeño en el puesto de trabajo: flexibilidad, capacidad de aprendizaje, creatividad, aptitudes para el trabajo en equipo... cada vez más necesarias y sobre las que, por esta razón, y a justo título, los procesos de selección en el sector privado hacen creciente hincapié (Català y Cortés, 2020: 43-47).

Por último, hay que incidir en que *los costes sociales y de oportunidad del actual sistema de selección son también considerables*, incluso para los candidatos a la poste seleccionados. La superación de estas pruebas requiere casi siempre de varios o muchos años de preparación, las más de las veces solitaria y dura, período de tiempo durante el cual, además, se aporta muy poco (o nada) a la sociedad. Si estos costes son ya de por sí altos para las personas seleccionadas, huelga resaltar cómo de elevados lo son para quienes, tras realizar esta gran in-

versión en tiempo y esfuerzo, no lo son. Este último aspecto genera también dinámicas nocivas de rituales oleadas de funcionarización para tratar de compensar unos costes sociales que, en caso contrario, serían muy probablemente difíciles de asumir a título individual para unos colectivos que pueden llegar a estar compuestos por un número no despreciable de personas y que, además, forman parte de sectores sociales con una formación y preparación apreciable, lo que los dota de capacidad de presión y genera no pocos problemas de por sí (Sánchez Morón, 2012), que se agravan cuando además estas contrataciones se producen en fraude de ley obligando a estabilizaciones por medio de la creación de figuras jurisprudenciales como el «indefinido no fijo» (Arufe Varela, 2015).

En resumen, los defectos del actual modelo de acceso son, a nuestro juicio, considerables y debieran mover a una reflexión social y política sobre la conveniencia, e incluso la urgencia, de su cambio. Además, y de nuevo según nuestro criterio, estas deficiencias no se corresponden con una mala articulación técnica o aplicativa del modelo, sino que son problemas de carácter estructural. Por mucho que el arrastre histórico dificulte el necesario tránsito hacia otros modelos, hay que ser conscientes de que en España contamos, además de con la Administración del Estado, también con 19 Administraciones públicas mucho más jóvenes y que podrían ser mucho más dinámicas e innovadoras (CCAA y Ciudades Autónomas), así como un buen número de Administraciones locales, algunas de ellas en municipios de considerable dimensión, que podrían servir de banco de pruebas y de vectores de introducción y experimentación de nuevos modelos. El actual marco jurídico en materia de acceso al empleo público, por lo demás, no constituye tampoco un obstáculo definitivo para ello.

1.2. Elementos estructurales del marco jurídico español en materia de empleo público que conforman el marco en que han de desarrollarse las políticas de acceso al mismo

1.2.1. Concreción del marco constitucional

Como ya se ha apuntado, los mandatos constitucionales básicos en materia de empleo público que tenemos en la Constitución, y conforman el marco en todo caso inderogable mientras no haya una reforma constitucional que ha de respetar nuestro modelo, se nuclean en torno a la idea de que este acceso ha de ser realizado a partir de las nociones de «mérito y

capacidad», tal y como disponen tanto el art. 23.2 CE (desde la perspectiva de establecer esta idea como un derecho fundamental de la ciudadanía) como el art. 103.3 CE (en este caso, como elemento objetivo de funcionamiento del modelo de Administración y empleo público español que es indisponible para el legislador y que éste ha de desarrollar). Idea nuclear que ha sido declinada y concretada, estableciendo las consecuencias prácticas y particulares que se derivan de estos mandatos, por el Tribunal Constitucional, pues ha sido este órgano quien los ha ido perfilando y ajustando desde fechas tempranas (Fuentetaja Pastor, 1991).

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha considerado que los principios y garantías del modelo estatutario de función pública que se deducen de los preceptos constitucionales se han de extender en lo sustancial a todo el personal empleado público, y no sólo al funcionariado, creando un marco legal básico que ha de estar contenido en una norma con rango de ley, función que, desde su versión de 2007, aspira a cumplir definitivamente el EBEP, primera norma estructuralmente diseñada para establecer un estatuto básico pensando en todo el personal de las Administraciones públicas y no sólo en las y los funcionarios (Cantero Martínez, 2013a). Algo que ocurre, como veremos, también con las normas básicas que regulan el acceso a la condición de trabajadora o trabajador público, que en el EBEP son en su diseño estructural comunes.

En interpretación de esa constitucionalización de la existencia de un régimen estatutario mandada por la Constitución nuestro Tribunal Constitucional ha establecido alguna regla adicional indisponible para el legislador (SSTC 138/2000 y 235/2000) que va más allá de la consagración de la necesidad de pruebas objetivas, transparentes e igualitarias para que el acceso sea por «mérito y capacidad». En este sentido, es exigible en cualquier caso que las normas de acceso sean suficientemente generales y abstractas (SSTC 148/1986 y 127/1991...) y relacionadas con la función que será desarrollada (SSTC 148/1986 y 193/1987...), entre las que como norma general resulta admisible la valoración de previos servicios a las Administraciones públicas o los años de antigüedad (SSTC 67/1989 y 60/1994...). También ha entendido el TC que la formulación constitucional se extiende a la garantía de la posibilidad de impugnar por parte de la ciudadanía procesos de selección que no respeten estos criterios (SSTC 50/1986, 200/1991, 107/2003, 37/2004, 87/2008...) o la prohibición de que los poderes públicos introduzcan elementos en el proceso de selección claramente desvinculados de los criterios y funciones a realizar (SSTC 193/1987, 206/1988, 67/1989, 27/1991, 215/1991...).

Por lo demás, también es reiterada jurisprudencia constitucional (STC 235/2000) que establece que los elementos básicos que determinan las condiciones para la adquisición de la condición de funcionario, y por ende de trabajadora o trabajador público, han de estar contenidas en la ley. Es lo que hace, precisamente, el EBEP al delimitar los diversos modos de acceso al empleo público, en cumplimiento de un mandato constitucional que se concreta, a juicio del Tribunal Constitucional, en que los procesos selectivos han de tener unos mínimos, con unas condiciones y requisitos coherentes con esta idea y sin que quepa establecer requisitos que no estén vinculados a dar cumplimiento al principio (STC 235/2000).

1.2.2. *La concreción del marco constitucional por medio de la legislación básica estatal y las posibilidades de modulación de la distinción entre personal funcionario y laboral*

Desde la STC 99/1987, que declaró inconstitucionales algunas previsiones de la Ley 30/1984 a que nos hemos referido antes por permitir a cada Administración pública determinar con cierta flexibilidad el modelo funcional o de Derecho laboral de su personal, queda claro que la determinación de en qué casos se ha de contar necesariamente con unos (personal funcionario) o se puede por el contrario contar con los otros (personal laboral) ha de estar contenida en la propia ley y ser hasta cierto punto indisponible para la Administración a partir de criterios objetivos, generales y claros. La ley no ha de establecer exhaustivamente toda la estructura de empleo público de cada Administración, sino ese marco general, siendo posible que posteriormente los reglamentos orgánicos concreten ese modelo general (STC 1/2003). De otro modo, se produciría una suerte de «deslegalización» que iría contra el mandato constitucional de reserva de ley contenido en el art. 103.3 CE. Se trata de un factor importante y que ha de ser retenido para la elaboración de propuestas de mejora, por cuanto cualquier medida que propugne cierta flexibilización en los sistemas de acceso a partir de aprovechar las posibilidades mayores que para la gestión del personal y su selección pueda suponer recurrir a personal laboral ha de tenerlo en cuenta (Boix Palop y Soriano Aranz, 2020). El Tribunal Constitucional también ha considerado esencial que esta regulación legal básica incluya ciertas garantías respecto de qué funciones en todo caso han de quedar reservadas a personal funcionario estableciendo que en todo caso las funciones que supongan ejercicio de autoridad o participación en la salvaguardia de los intereses del Estado han de ser ejercidas por personal de este tipo (STC 111/2014) (Cantero Martínez, 2013b).

La concreción de estos mínimos constitucionales, así declinados por el Tribunal Constitucional, por medio de la legislación básica en materia de empleo público corresponde en todo caso al Estado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE, que considera competencia estatal «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Es pues en esa norma básica donde encontramos el desarrollo de los principios de mérito y capacidad del art. 23 CE y los límites concretos que han de ser en todo caso respetados por el posterior desarrollo legal de cada Comunidad Autónoma. La concreción de los principios constitucionales en materia de acceso al empleo público, así perfilados, que es en todo caso indisponible a día de hoy para las distintas Administraciones Públicas, y que de alguna manera es trasunto de la decantación de los principios constitucionales que ha hecho el Tribunal Constitucional, la encontramos pues en la ley estatal básica, el ya referido EBEP. Un modelo que, por lo general, puede afirmarse que las normas autonómicas han replicado y desarrollado sus sistemas de empleo público usando de una manera extraordinariamente prudente sus posibilidades de autonomía y diferenciación. Diferenciación posible pero que deberá, en cualquier caso, tener en cuenta el referido marco básico estatal, concreción deseada por el legislador español de los principios constitucionales.

Así, a la hora de concretar los elementos reseñados, el EBEP establece en la actualidad con claridad que el personal al servicio de las Administraciones públicas puede ser tanto personal funcionario como laboral y simplemente reserva a los primeros (art. 9.2 EBEP) las funciones que impliquen «participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado». La lógica del modelo es clara y exige que necesariamente sólo éstos sean personal funcionario, pudiendo ser laborales el resto, que a su vez en la regulación del Estatuto Básico pasan a compartir muchos derechos y garantías con el personal funcionario, haciendo innecesario que para proteger jurídicamente a todos los y las empleadas públicas hayan de acceder éstos a la condición funcional.

Al personal funcionario de carrera corresponde pues, y en este caso sí con carácter exclusivo y excluyente, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Comunidad Autónoma se establezca. Sólo este personal podrá además, por otra parte, ser nombrado titular de los órganos directivos de los Ministerios, de

acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto Básico del Empleado Público.

Ahora bien, la definición de lo que sean esas funciones esenciales y de salvaguarda no es realizada por el propio EBEP, aunque podría entenderse, por ejemplo, que habrá de guardar cierta identidad de razón con otros casos para los que se menciona esa salvaguarda, como serían los supuestos en los que se sigue reservando, excepcionalmente, la función pública a nacionales (art. 56 EBEP). Nótese, con todo, que el perfil de los casos contenidos en el art. 56 es muy exigente, por lo que el perímetro de esos supuestos no abarca, ni mucho menos, al grueso del empleo público español (González Varas, 2000). Entre esos supuestos y los casos de participación en el ejercicio de funciones públicas se podría determinar el perímetro mínimo legalmente exigible (y quizás constitucionalmente garantizado) a la dotación de personal con la condición de funcionario público. Mínimo que también ha de tener en cuenta las cada vez más generosas externalizaciones de funciones públicas a partir de la contratación externa de las mismas con empresas dedicadas a la gestión. Estas contrataciones, que inicialmente eran vistas con mucha prevención (Recuerda Girela y Fernández Delpuech, 2013), se han ido normalizando poco a poco. Hasta el punto de que, por ejemplo, con la reciente pandemia de Covid-19 han abundado en diferentes CCAA para la tramitación incluso de expedientes sancionadores, que paulatinamente se ha ido aceptando para todas las tareas de gestión procedimental, reservando sólo para el personal funcionario las fases decisorias. Como es obvio, todo aquello que pueda ser externalizado fuera del perímetro del empleo público podrá, con más razón, ser encargado a personal empleado público no funcionario por decisión de normas autonómicas o de las propias Administraciones públicas dentro del margen que aquéllas les concedan, respetando en todo caso tanto el marco del EBEP como los principios constitucionales. Es claro el margen de maniobra de las Comunidades Autónomas para definir si el resto de funciones públicas serán ejercidas por personal funcionario u otro tipo de empleados o empleadas públicas (Cantero Martínez, 2013b). Lo que supone un claro ámbito donde la diferenciación y la flexibilización de un modelo, el español, muy funcionarizado tradicionalmente, podría darse y obtener resultados muy productivos. En cualquier caso, en nuestra opinión dentro de los principios y pautas definidas por el EBEP hay un notable espacio para definir un modelo de empleo público propio; espacio de maniobra que, por lo general, ha sido muy poco empleado hasta la fecha.

1.2.3. *El sistema de selección previsto por la legislación básica estatal: elementos estructurales y margen de desarrollo*

En cuanto al sistema de selección en sí mismo, esto es a la concreción de las exigencias constitucionales antedichas derivadas de los arts. 23.2 y 103.3 CE, que además han de ser analizados en este punto en conexión y especificación del derecho a la igualdad jurídica que proclama el art. 14 CE, el marco constitucional, así como la concreción que del mismo hace el EBEP, también permite mucho más juego del que tradicionalmente se ha considerado.

A través de las Ofertas de Empleo Público las Administraciones públicas concretan, especifican y comunican públicamente sus necesidades de personal. Este mecanismo busca garantizar dos principios íntimamente vinculados a las previsiones constitucionales de los arts. 23 y 103 CE: el principio de igualdad en el acceso al empleo público y la publicidad de los procesos de selección del personal de las Administraciones públicas. El art. 70 EBEP regula las Ofertas de Empleo Público fijando una serie de directrices, cuyo esquema es generalmente replicado por las Comunidades Autónomas, relativas a las normas de selección y provisión de puestos de trabajos así como a la carrera administrativa.

De conformidad con esta normativa, las necesidades de personal que no pueden ser cubiertas con los recursos humanos disponibles en las Administraciones públicas deben ser publicadas anualmente con la correspondiente consignación presupuestaria tras su previa negociación con las organizaciones sindicales. Asimismo existen una serie de límites u obligaciones generales que son de aplicación a las Ofertas de Empleo Público, entre los que cabe destacar algún elemento esperemos que coyuntural (los límites que en los últimos años se incorporan en las leyes de presupuestos generales del Estado con una tasa máxima de reposición de plazas que el resto de Administraciones Públicas han de respetar en cumplimiento de las normas de estabilidad financiera) o la obligación de reservar cupos: ya sea los habituales en favor de personas con discapacidad (art. 59 EBEP) o los que las normas autonómicas en ocasiones establecen para promoción interna (en ocasiones cercanos al 50% de la totalidad de las plazas ofertadas). Es importante subrayar la inexistencia de una previsión equivalente en el TREBEP no impide que la reserva para promoción interna también se dé en los procedimientos de selección de personal en la Administración del Estado y, a la postre, este es un elemento adicional de nuestro sistema de acceso al empleo público que lo rigidifica e incorpora enormes costes, sobre todo para quienes están fuera del sistema.

Tanto la norma básica estatal (art. 55 EBEP) como las normas autonómicas parten en esta materia de la enumeración de una serie de principios rectores en la materia a los que añaden los constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Éstos son conocidos y clásicos, y se repiten sin muchas diferencias: publicidad, transparencia, imparcialidad de los órganos de selección, independencia, confidencialidad y discrecionalidad técnica de los mismos, agilidad de los procesos, eficacia y eficiencia y, por último, el principio de igualdad de oportunidades entre ambos sexos, que se añade y superpone como refuerzo a la igualdad predicable con carácter general para la selección del personal funcionario. En todo caso, se tratan todos ellos de principios claramente instrumentales para la mejor concreción de los mandatos constitucionales, y especialmente la idea de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, que, a la postre, es el factor esencial al que hay que atender en sede principal. La importante de todos estos principios no es tanto cómo se declaren sino cómo se concretan en la delimitación de requisitos y procedimientos de selección.

Los arts. 56.1, 57 y 58 EBEP establecen los requisitos que con carácter general deberán reunir las personas interesadas para poder participar en los procesos selectivos. Son normas básicas que, aun introduciendo ya algunas restricciones y debiendo ser respetadas en todo caso, permiten también cierto juego diferenciador. Dichos principios se concretan en exigencias de nacionalidad (arts. 56.1 a) y 57 EBEP), edad, no inhabilitación para el ejercicio de empleos públicos, capacidad funcional y titulación (art. 56.1 EBEP), que en todos los casos ha dado lugar a una fructífera jurisprudencia constitucional que vincula en todos estos supuestos la posibilidad de establecerlos a que sean compatibles con la idea de mérito y capacidad. Una excepción a esta lógica son las restricciones por nacionalidad, pues la ley reserva en exclusiva a los nacionales españoles el acceso a los cuerpos y agrupaciones profesionales cuyas funciones impliquen directa o indirectamente una participación en el ejercicio del poder público o en la salvaguardia de los intereses generales. No existe un *numerus clausus* de los empleos que se considera que desempeñan dichas funciones sino que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea los va determinando casuísticamente. Sin embargo, la Comisión Europea considera que entre estos empleos que pueden reservarse a los nacionales se encuentran los de las fuerzas armadas, policía, magistratura, administración fiscal y diplomacia. Además debe tenerse en cuenta por lo que respecta al personal laboral, las personas extranjeras con residencia legal en Es-

paña podrán acceder a la Administración como personal laboral en igualdad de condiciones que las y los nacionales españoles. Como puede observarse, y a efectos de dar un mejor cumplimiento a los principios de igualdad y de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, y a la vista del actual régimen jurídico básico estatal, la delimitación de puestos de trabajo como necesariamente funcionariales produce un efecto inmediato: la exclusión de las personas extranjeras con residencia legal en España que no tienen la ciudadanía de ningún Estado Miembro de la Unión Europea o países asimilados o familiares de los primeros. Se trata de una restricción que no sólo reduce las oportunidades legítimas de estos ciudadanos y ciudadanas sino que, además, puede suponer un indudable perjuicio injustificado para la propia Administración, que pierde un importante caudal de material humano potencialmente a su servicio. Conviene retener este dato por cuanto ello provoca que, a la postre, una de las medidas legislativas más sencillas y potentes que puede adoptar toda legislación estatal y autonómica para, respetando el marco estatal, incrementar la porosidad y competencia de sus sistemas de acceso al empleo público pasa, sencillamente, por una generosa identificación de funciones como laborales que tradicionalmente han sido tenidas como funcionariales.

Sobre la siempre polémica cuestión del conocimiento de la lengua cooficial distinta del castellano, la legislación básica estatal se limita a ordenar que (art. 56.2 EBEP) las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias deberán prever la selección de personal debidamente capacitado para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales. A día de hoy en Cataluña, Baleares y Galicia, con distintos grados y algunas excepciones, el acceso al empleo público sí suele comportar como requisito el conocimiento de la lengua cooficial, mientras que en Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana, de momento, únicamente se establece la obligación para puestos específicos y, como complemento, la obligación de acreditar el conocimiento de dicha lengua o comprometerse a aprenderla una vez superadas las pruebas selectivas, así como la posibilidad de que en todo caso, éste sea considerado como mérito. Este estado de cosas parece indicar sin excesivas dudas el contexto comparado, es perfectamente posible la imposición de tal requisito a partir del marco constitucional español, por mucho que sea conveniente una regulación proporcional y que tenga en cuenta, en su caso, los específicos perfiles de cada puesto de trabajo para no exigirlo en los casos en que pueda no tener sentido o ser manifiestamente conveniente obviarlo (en

este sentido, véanse las SSTC 46/1991, de 26 febrero, 270/2006 y 165/2013).

Por último, el EBEP prevé la posibilidad de que las normas aplicables a cada proceso de selección establezcan otros requisitos específicos aunque dentro de los límites fijados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido los requisitos específicos adicionales deben establecerse empleando referencias abstractas y generalizadas y no a través de referencias individualizadas. Dichos requisitos adicionales deben además tener una justificación objetiva y proporcionada en relación con las funciones a desempeñar en los puestos de trabajo para los que se convoca el proceso de selección correspondiente.

No es mucho más extensa la regulación básica sobre los diversos sistemas selectivos disponibles para las Administraciones Públicas, lo que abunda en la lógica defendida de que el margen jurídico para el establecimiento de sistemas de acceso diferentes a los más habituales hasta el momento es mayor del percibido. Así, el EBEP se limita a disponer en su artículo 61.2 que «los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas». Estos sistemas selectivos previstos en la legislación básica estatal tanto para el personal funcionario de carrera como para el personal laboral fijo son desarrollados también por la norma en el art. 61 EBEP, aunque de modo sucinto y consisten en oposiciones libres (realización de una o más pruebas de capacidad, que pueden ser consistir en test de muy diverso tipo, preguntas de desarrollo a exponer de forma oral o escrita, resolución de casos prácticos, pruebas prácticas o sobre competencias, pruebas físicas, entrevistas personales, pruebas psicotécnicas, reconocimientos médicos y pruebas de idiomas) o concursos (valoración de méritos, que según el EBEP sólo excepcionalmente puede emplearse para procesos de selección de personal funcionario y que permite la evaluación de todos los elementos curriculares, desde la formación a la experiencia previa, de las personas candidatas), así como la hibridación de ambos en forma de concursos-oposición que combinan elementos de ambos modelos (la jurisprudencia del Tribunal Supremo e incluso más recientemente la STC 86/2016, han establecido criterios para determinar qué porcentaje de nota global correspondiente a la fase de concurso puede considerarse dentro de lo tolerable según los casos, a fin de atender al mandato del art. 61.3 EBEP de que la fase de concurso no sea la determinante en estos casos).

1.2.4. *La existencia de posibilidades de diferenciación y flexibilización respecto del modelo tradicional de acceso al empleo público español*

Como resulta evidente de esta rápida enumeración, y aun sin llegar a concretar una propuesta de medidas en este sentido, la legislación básica estatal permite ya a día de hoy, perfectamente y sin ningún problema, vehicular por medio de todo este tipo de pruebas oposiciones que se alejen del tradicional modelo memorístico imperante en España y que hemos criticado ya por no suponer valor añadido formativo alguno para el desarrollo de las funciones que posteriormente deberá llevar a cabo el personal seleccionado. Así, la pluralidad de formas de evaluación de los conocimientos y las capacidades que prevé la legislación básica facilitaría también sin mayores problemas un posible desarrollo autonómico perfectamente diferenciado y original, aun manteniendo el modelo de oposición tradicional, simplemente por la vía de ajustar mejor los sistemas de evaluación, abriendo la vía a la experimentación y la innovación en esta materia si hubiera voluntad de transitar esta vía.

Abundando en esta misma idea, en los tres sistemas selectivos (oposición, concurso y concurso-oposición) las pruebas, por lo demás, podrán completarse con la superación de cursos, periodos de prácticas y exposición curricular. Se trata de una previsión absolutamente sólida y establecida desde antiguo en la legislación básica estatal, por lo que no es imposible, sino antes al contrario, muy recomendable, el empleo de este tipo de procedimientos de selección por fases y pautados, que pueden constituirse en mecanismos de mejora de los sistemas de acceso muy apreciables. Ha sido cada vez más habitual en los últimos años reclamar la conveniencia de los períodos de prácticas para tras el acceso a la función pública, pero habitualmente se predica esta necesidad con carácter excepcional y para casos contados y concretos. Por el contrario, y a nuestro juicio, como exponemos con posterioridad, este tipo de modelos pueden suponer, dentro del respeto a la legislación básica estatal, factores de modernización y dinamización muy interesantes, con carácter general, para la mejora de los procedimientos de acceso al empleo público con vistas a mejorar la eficacia de los mismos. Es más, podrían ser utilizados para resolver, como veremos, algunos de los problemas históricamente más conflictivos referidos a la exigencia o no de ciertos requisitos de acceso.

Consideramos, en definitiva, que ni los principios constitucionales ni el régimen legal básico vigente contenido en el EBEP imposibilitan la introducción de mejoras a todos los niveles en materia de em-

pleo público. Respetando escrupulosamente ambos, pero atendiendo a algunos de los problemas señalados e inspirándonos en el ejemplo comparado para introducir cambios y mejoras, se podrían realizar importantes avances. Siquiera sea por medio de la experimentación y aprovechando la composición plural del Estado, sería muy recomendable copiar algunas soluciones más flexibles y dinámicas con las que ya han experimentado otros ordenamientos europeos de nuestro entorno. El presente estudio trata para ello de, una vez enumerados los defectos del actual sistema, y reteniendo sus virtudes, proponer algunas modificaciones que podrían ser probadas por Administraciones autonómicas o locales e, incluso, por la propia Administración del Estado a partir de la recopilación de experiencias y buenas prácticas de países de nuestro entorno. Ello se hace, por lo demás, con la idea de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el marco constitucional español e incluso dentro de los límites de la actual legislación en materia de empleo público, que consideramos que no ha de ser interpretado y declinado necesariamente de una manera tan rígida como se hace habitualmente, pues a partir tanto del texto constitucional (y su interpretación ya consolidada) como de las previsiones del propio EBEP hay mucho más margen y muchas más opciones de las habitualmente se suele predicar.

2. Propuestas de mejora

Tras este breve bosquejo de los principales problemas del sistema de acceso al empleo público en España y del marco jurídico-constitucional que en todo caso hemos de tener en cuenta para la propuesta de mejoras, vamos a tratar de proponer y analizar una serie de alternativas dirigidas a la mejora del modelo de selección del personal de las Administraciones públicas españolas que creemos que podrían ayudar a solucionar alguno de aquellos. Las reformas que a continuación se sugieren aspiran a reducir o eliminar las ineficiencias descritas del actual sistema pero intentando al tiempo mantener sus ventajas. Si bien cada una de las propuestas podría introducirse de manera aislada, consideramos que, en aras a la obtención de una mejora significativa del actual sistema español de acceso al empleo público, sería conveniente introducir todas ellas de manera conjunta. Los mecanismos a continuación propuestos se inspiran en modelos comparados de empleo público y se refieren principalmente a los sistemas de acceso. Sin embargo, como

se aprecia con la primera propuesta que se realiza en las próximas líneas, referida a la reducción de la cantidad de puestos de carácter funcional, también se combinan con algunas reformas de naturaleza más organizativa que, a su vez, redundarían en la mejora de los sistemas de selección y del funcionamiento de las Administraciones públicas españolas.

2.1. Reserva de función pública únicamente a aquellos puestos de trabajo cuyo desempeño requiera el ejercicio de funciones cualificadas

Tanto algunos países de nuestro entorno de Europa continental (Francia, Italia y Alemania) como la propia estructura institucional y organizativa de la Unión Europea han ido, de manera progresiva, aumentando la proporción de figuras análogas al personal laboral en la composición del empleo público. Por ejemplo, en Italia comenzó en 1993 un proceso de «laboralización» o «contractualización» (Corpaci, 1995; Olmedo Gaya, 2015; Parada Vázquez, 2007: 28-33). Los puestos de carácter funcional quedan desde entonces básicamente reservados al desarrollo de actividades que requieren un elevado nivel de independencia como, por ejemplo, jueces, fiscales, policía o cuerpo diplomático (Olmedo Gaya, 2015: 73). Estos procesos de «laboralización» han ido aproximando los sistemas continentales de empleo público a los sistemas anglosajones. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, los *Civil Servants*, que son la categoría que puede más o menos equipararse a la de personal funcionario en España, constituyen solamente un 8,5% del personal empleado público. Por su parte, los *Public Servants*, que por su regulación y condiciones laborales, se aproximan a la categoría de personal laboral en España, componen el resto del personal empleado público.⁵

También consideramos conveniente destacar el caso de Francia, donde la contratación de personal laboral (agentes contractuales) había sido siempre una situación excepcional. De hecho, hasta muy recientemente, el personal laboral de las Administraciones públicas francesas únicamente se definía en sentido negativo como personal no funcionario. Sin embargo, el aumento de personal laboral del sector público (Cour des Comptes, 2020: 28; Vie Publique, 2021) y el proceso de conversión de contratos laborales temporales en indefinidos que tuvo lugar a partir de la aprobación de la Ley Sauvadet⁶ en 2012 ha generado un impulso en el desarrollo de normativa estatutaria específicamente aplicable a los agentes contractuales. Asimismo, la Ley 2019-828, de 6 de agosto, de transformación de la función pública no solo abre la puerta a un aumento de la contratación de personal labo-

ral sino que apuesta claramente por esta figura como clave en el futuro desarrollo de la Administración pública francesa (Boto Álvarez, 2020). El caso francés viene a demostrar la creciente aceptación institucional de esta figura de personal incluso en países caracterizados por un modelo de empleo público bastante rígido.

Siguiendo con la tendencia indicada, entendemos que sería interesante experimentar en nuestro país con las posibilidades que ofrecería avanzar en esta línea. Algo que podría, además, ser puesto en marcha sin mayores problemas por una Comunidad Autónoma sin por ello incumplir los límites marcados por la legislación básica. Esta modificación a nuestro actual sistema de empleo público, si bien supone un cambio de fondo, no debería presentar mayores problemas por ser plenamente conforme al actual marco normativo que resulta de aplicación en este contexto así como a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de los preceptos constitucionales aplicables a la organización del empleo público, tal como se ha indicado en la primera parte de este trabajo. Así, resulta evidente que, en muchos de los puestos de trabajo de las Administraciones públicas y del sector público en general que en la actualidad tienen naturaleza funcionarial, se desarrollan funciones que exceden de aquellas para las que el EBEP sí exige la atribución de carácter funcionarial por lo que podrían ser reconvertidos sin mayores problemas en puestos de naturaleza laboral (STC 111/2014) (Cantero Martínez, 2013b).

Los puestos de carácter funcionarial únicamente deberían ser aquellos en los que se desarrollen funciones que requirieran un elevado nivel de independencia, como puede ser el trabajo llevado a cabo por juezas y jueces; aquellos puestos de trabajo en cuyo desempeño se ejerza autoridad sobre la ciudadanía, por ejemplo, la actividad propia de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; y los que puedan relacionarse con algún tipo de necesidad estratégica pública, en una línea por otro lado también coherente, en lo sustancial, con los supuestos en que la Unión Europea permite una reserva del empleo público para los nacionales de un Estado Miembro. Aquellos puestos de trabajo que no tengan alguna de las dos características indicadas (necesidad de independencia o ejercicio de autoridad), en cambio, podrían perfectamente convertirse en puestos de naturaleza laboral, introduciendo de este modo un elemento de flexibilización en la gestión del empleo público, así como en los posibles sistemas de selección, que puede resultar muy útil para lograr mejoras y una más correcta adecuación a las necesidades actuales de selección y gestión de personal. La introducción de esta medida permitiría una mayor flexibilidad y aumento de la efi-

ciencia de los sistemas de selección del personal empleado público. Cabe recordar que el artículo 61.7 del EBEP permite que el personal laboral acceda únicamente a través de concurso de valoración de méritos y no es, por tanto, necesario realizar una fase de oposición. El aumento de la cantidad de puestos de trabajo de naturaleza laboral también permitiría una mayor capacidad de adaptación de las organizaciones públicas a las necesidades sociales cambiantes.

Por supuesto, no debemos obviar las implicaciones negativas que pueden llegar a derivarse de un proceso de «laboralización» de los puestos de trabajo del sector público. Por una parte, estos procesos pueden contribuir a aumentar los ya elevados niveles de temporalidad del sector público (González López, 2019) por la mayor flexibilidad que estos modelos contractuales ofrecen. Asimismo, por otra parte, un aumento de los puestos de naturaleza laboral podría derivar en vulneraciones de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público (Fondevila Antolín, 2020) e incluso en la flexibilización en el acceso a aquellos puestos de trabajo en los que se desarrollan funciones que sí hacen necesaria su naturaleza funcionarial.

Sin embargo, no podemos olvidar que las rigideces propias del actual sistema son precisamente las que han generado un aumento de la interinidad (Fuentetaja Pastor, 2020) y precariedad en el empleo público. Es decir, la flexibilización del empleo público se ha abierto camino en cualquier caso, sólo que, como consecuencia de nuestro rígido modelo de acceso al empleo público, dicha flexibilización ha tenido lugar por vías no deseables. Es por ello que consideramos que la conversión a puestos de naturaleza laboral de, por ejemplo, la mayoría de puestos de trabajo de administración general de los grupos C1 y C2, facilitaría enormemente la gestión y adaptación de los recursos humanos de esta clase a las necesidades reales de las organizaciones públicas. Por una parte, sería más sencillo adoptar medidas de reestructuración de las organizaciones del sector público por razones objetivas y, por otra, la mayor facilidad para rescindir la relación laboral en supuestos de rendimiento deficiente o por otras razones permitiría la simplificación de los sistemas de selección, reduciendo los elevados costes que estos actualmente generan para las Administraciones públicas (Ramíó y Salvador, 2018).

Asimismo, un proceso de flexibilización estratégicamente diseñado permitiría también una mejor gestión de los puestos de trabajo que sí mantendrían su naturaleza funcionarial por afectar, su desempeño, a intereses constitucionales vinculados al ejercicio de autoridad. Al dedicar menos recursos a la selección del personal laboral sería posible centrar más esfuerzos en evitar que aquellos puestos de trabajo que por su

carácter sí deben responder a lógicas más rígidas de funcionamiento (sistemas de acceso más complejos e inamovilidad, por ejemplo) terminen por ser ocupados de manera muchos más habitual de la recomendable a través de técnicas en principio excepcionales, como la interinidad. Es por ello que, si esta medida se articula correctamente, debería contribuir a reducir la temporalidad y eliminar muchos de los problemas relativos a la falta de igualdad de trato entre diferentes clases de personal empleado público.

Ahora bien, cabe destacar que el reto al que se enfrenta el sector público español tiene también mucho que ver con la cultura organizativa de las instituciones ya que no es habitual la terminación de contratos indefinidos por rendimiento deficiente o, de hecho, por prácticamente ninguna razón,⁷ también cuando los contratos son laborales. También consideramos que un proceso de «laboralización» por segmentos de puestos de trabajo contribuiría a modificar dicha cultura organizativa, aunque, por supuesto, debería realizarse también un esfuerzo consciente en este sentido.

Por último, resulta evidente la necesidad de asegurar y proteger al personal laboral de posibles decisiones arbitrarias por parte de las autoridades políticas. Por consiguiente, los sistemas de evaluación de capacidades y desempeño, deberían ser cuidadosamente diseñados para prevenir posibles malas prácticas en la gestión de recursos humanos. Ello, no obstante, y por otro lado, garantizadas estas cautelas, las posibilidades que ofrecería este cambio para la contratación para satisfacer necesidades temporales o la creación de equipos, que en estos momentos dan lugar a no pocas situaciones ineficientes, serían muy positivas. Asimismo, debe, por supuesto, garantizarse la equiparación de los derechos de personal funcionario y laboral (a excepción de la inamovilidad) en la línea ya existente en el marco normativo vigente. La regulación contenida en el Texto Refundido del EBEP de 2015 ya establece derechos y garantías para el personal empleado público no funcionario que protegen su situación laboral y personal de una forma sustancialmente equivalente a la protección asociada a la condición funcional, por lo que este flanco hay que considerarlo suficientemente cubierto con el marco jurídico actualmente vigente.

2.2. Modificación de los sistemas de selección del personal funcionario: introducción de un examen de estado tipo «MIR»

Como ya se ha indicado en el apartado anterior, las funciones específicas que caracterizan el desempeño

de las categorías funcionariales requieren, en muchos casos, la obtención de un grado universitario como requisito previo para participar en los procesos de selección para el acceso a estos puestos de trabajo. Como consecuencia de la importancia de las tareas desarrolladas por el personal funcionario y de la inamovilidad que lleva aparejada esta categoría de personal empleado público, resulta necesario desarrollar los sistemas de selección de manera sumamente cuidadosa y que estos respondan a elevados criterios de exigencia. La experiencia derivada del actual sistema de selección basado en el modelo de concurso-oposición o de oposición nos permite identificar elementos positivos de estas pruebas, como su rigor técnico y los conocimientos teóricos que su estudio aporta las personas candidatas, pero también existen importantes problemas a los que ya nos hemos referido en la primera parte de este trabajo. Es por ello recomendable tratar de conservar aquellos beneficios del actual sistema al tiempo que se busca reducir e incluso eliminar sus aspectos negativos (De la Nuez, 2018; Ramió y Salvador, 2018).

En aras a combinar el mantenimiento de los aspectos positivos con la eliminación de los inconvenientes del actual sistema de personal funcionario, se propone un sistema inspirado en el modelo alemán de *Staatsexamen* (examen de Estado) (European Commission, 2014) así como en el «modelo MIR» para el acceso a los puestos de carácter funcional que requieran una titulación universitaria. Esta propuesta, que ya ha sido puesta de manifiesto, por ejemplo, para el sistema de acceso de la función pública docente (Campuzano, 2011; López Rupérez, 2015) o para profesiones jurídicas (Baño León, 2011), sería extensible a todas las ramas profesionales. Este sistema es por lo demás perfectamente compatible con las exigencias propias del marco legal y constitucional, como el hecho de que ya lo tengamos en vigor desde hace décadas para las profesiones sanitarias sin mayores problemas jurídicos pone claramente de manifiesto.

En primer lugar, al terminar la carrera universitaria, el alumnado debería hacer un examen de Estado adaptado a cada rama de la enseñanza o carrera universitaria específica y también ya orientado a la clase de empleos públicos que puedan desempeñarse con dicha formación. Una vez superado el examen se accedería a un periodo formativo de prácticas remuneradas en los puestos de trabajo que se consideren afines a la formación universitaria en cuestión. Estas prácticas tendrían, en realidad, la consideración, a efectos laborales, de un verdadero contrato de trabajo por el que las personas en prácticas ya cotizarían.⁸ La selección del lugar en el que se realice este periodo de prácticas dependerá de la nota obtenida

en el examen de Estado combinada con la nota de la carrera. Resulta recomendable, con el objetivo de evitar embudos, que la oferta de puestos para la realización de prácticas se ajuste en función de las previsiones de necesidades futuras en cada ámbito.

En algunos ámbitos, por ejemplo, para las profesiones jurídicas, también podría plantearse la posibilidad de dividir el periodo de prácticas en dos fases: una primera rotatoria entre diferentes puestos de trabajo a los que podría accederse con la carrera de Derecho (según el ejemplo referido) y la segunda ya fija. El objetivo de la segunda fase sería preparar a las personas aspirantes para su acceso definitivo a ese puesto de trabajo. El periodo de prácticas debería tener una duración variable en función del ámbito y puesto de trabajo concreto que se pretenda ocupar y las personas aspirantes a convertirse en personal funcionario deberían ser evaluadas anualmente.

Una vez superado el periodo de prácticas se procedería a la realización de un segundo examen de Estado para el acceso a la función pública que, de ser superado, permitiría la adquisición de la condición de personal funcionario por parte de las personas candidatas. En función de la nota obtenida en este segundo examen, el lugar en el que se haya realizado el periodo de prácticas y la evaluación recibida durante este, las personas candidatas elegirán el puesto de trabajo de entre los disponibles.

Como ya se ha indicado, es importante que no perdamos las virtudes del actual modelo de selección de personal funcionario. Por tanto, ambos exámenes de estado han de ser exigentes y competitivos. Ahora bien, también es conveniente que estas pruebas sean estandarizables y de corrección objetiva, de forma parecida a las pruebas del MIR y otras equivalentes para las profesiones sanitarias.

Además, es necesario que estas pruebas no se diseñen de manera que exijan a las personas aspirantes estudiar durante varios años sino que, nuevamente, en parecido sentido al MIR, debería ser suficiente con estudiar durante algunos meses tras la superación de los estudios de grado. Esto contribuiría a eliminar las distorsiones y algunos de los costes sociales ya comentados que se derivan de un sistema que exige que personas jóvenes, es decir, en una edad altamente productiva, pierdan esos años estudiando algo que, por otra parte, las personas procedentes de entornos socioeconómicos más vulnerables no se pueden permitir. En este sentido, y con el objetivo de evitar abusos por parte de quienes se puedan permitir estudiar durante más años, podría limitarse el número de veces que cada aspirante puede presentarse a los exámenes de Estado. Sin embargo, esta medida puede ser arriesgada y terminar por perjudicar preci-

samente a las personas en situaciones más vulnerables, por lo que se debería aplicar con sumo cuidado.

La propuesta referida al segundo examen de Estado se inspira sobre todo en el modelo alemán. Este examen debería configurarse de manera que su superación acredite los conocimientos teóricos de las personas aspirantes pero siendo esta acreditación vehiculada a través de su aplicación práctica en las preguntas del examen. Teniendo en cuenta que se realizaría una prueba común para cada área del conocimiento, sería necesario que las pruebas sean lo suficientemente genéricas como para garantizar que quienes las superen dispongan de los conocimientos necesarios para desarrollar su profesión en cualquiera de los puestos de trabajo a los que puedan acceder y no en un único cuerpo.

Este sistema contribuiría a resolver, de manera natural, algunos de los problemas del actual sistema de selección del personal funcionario como, por ejemplo, la escasa presencia y, sobre todo, valor formativo de los periodos de prácticas, la excesiva dependencia de los cuerpos, la falta de movilidad entre puestos de trabajo y la existencia de unas Administraciones públicas enormemente envejecidas (Boix Palop y Soriano Aranz, 2020). A mayor abundamiento, la configuración de un sistema como el propuesto permitiría una gestión más sencilla y agrupamiento de pruebas por formación requerida y no por cuerpos funcionariales lo que, a su vez, podría redundar en la progresiva eliminación de uno de los mayores problemas que en la actualidad tienen las Administraciones públicas españolas: la enorme tasa de interinos que se ha convertido ya en un elemento estructural de nuestro sector público. Con todo, la experiencia en las profesiones sanitarias demuestra que este efecto no es automático si no se eliminan a su vez otros embudos (creación de un número suficiente de plazas que cubran las necesidades estructurales del servicio), cuestión para la que, a su vez, parece que avanzar hacia cierta desfuncionarización también sería indudablemente de ayuda.

En esta misma línea cabe añadir, con respecto al personal funcionario interino, que, teniendo en cuenta la reducción de la proporción de puestos de carácter funcional, una parte importante de este personal no podría, directamente, optar a un puesto de carácter funcional. Con respecto a aquellas personas interinas que sí pudiesen optar a convertirse en personal funcionario, debería ser suficiente con superar el segundo examen de Estado, al entenderse los conocimientos relativos al primer examen acreditados y superada la parte práctica con sus años de experiencia. Para el resto de empleados y empleadas públicas, es decir, aquellas personas cuyos puestos de trabajo fuesen reconvertidos en

puestos de naturaleza laboral, podrían acceder de manera relativamente sencilla mediante el sistema de acceso para el personal laboral que se propone a continuación.

En efecto, teniendo en cuenta que en las profesiones sanitarias ya se emplea un modelo de acceso similar al aquí propuesto y que la implantación de este sistema se lleva reclamando desde hace ya tiempo para el personal docente no universitario (Campuzano, 2011; López Rupérez, 2015), se propone comenzar a implantar el sistema de acceso aquí expuesto en dichos ámbitos. La implantación de este modelo contribuiría a reducir los elevados niveles de temporalidad que caracterizan a ambos sectores, educativo y sanitario. Alternativamente, con el objetivo de atajar los problemas en uno de los sectores en los que el tiempo de preparación de las oposiciones genera unos de los mayores costes sociales y personales, dicha implantación progresiva podría comenzar con los puestos de carácter funcional que impliquen el ejercicio de funciones jurídicas (Baño León, 2011), idea que en algunos momentos, siquiera muy embrionariamente, parece haber sido esbozada por algunos responsables (en concreto, el antiguo Ministro de Justicia en 2007, Mariano Fernández Bermejo, avanzó una propuesta de reforma que nunca llegó a concretarse que podría haber ido en esta línea⁹).

2.3. Sistema de acceso ordinario para el personal no funcionario

Para los puestos de naturaleza laboral, esto es, la mayor parte de puestos de trabajo del sector público si se llevase la reforma indicada en el primer apartado de esta parte del trabajo, se debería configurar un sistema de acceso desarrollado de manera rápida pero siempre respetando el principio de objetividad en la selección del personal. Las personas aspirantes deberían superar una serie de fases consistentes en diferentes pruebas estandarizadas y un año de periodo de prácticas.

Al configurarse un sistema en el que el acceso fuese más sencillo y las pruebas no requiriesen un enorme esfuerzo en términos de estudio, se impulsaría la igualdad de oportunidades. Sin embargo, esto también implicaría probablemente un aumento de las solicitudes lo que incrementaría la dificultad en la gestión de las pruebas. En todo caso, esta posible consecuencia tampoco debe tomarse como un aspecto negativo por cuanto que, a cuantas más personas candidatas, más fácil será la captación de las y los mejores. Ahora bien, sí deberían diseñarse estrategias para re-

ducir los costes derivados de este aumento de personas candidatas que previsiblemente tendría lugar. Se propone, con este objetivo, la realización de las pruebas en diferentes fases parcialmente inspiradas en diferentes modelos comparados de acceso al empleo público.

La primera fase podría consistir en una prueba psicotécnica. Esta clase de pruebas eliminatorias son ya empleadas en muchos sistemas occidentales de acceso al empleo público como la Unión Europea, el Reino Unido, Italia o Estados Unidos. La realización de pruebas psicotécnicas permite medir, de manera general, las aptitudes básicas de cada individuo para el ejercicio de cualquier empleo. Por ejemplo, en la Unión Europea se realizan, por una parte, pruebas de razonamiento verbal, numérico y abstracto y, por otra, pruebas que miden diferentes aptitudes profesionales como la capacidad de organizar y procesar información o la capacidad de organizar y priorizar el trabajo (EPSO, 2021a).

Estas pruebas no requieren que las personas aspirantes dediquen demasiado tiempo a su preparación, sino que es suficiente con que se practique su realización de manera repetida y, quizás, repasar de manera general conceptos matemáticos y lingüísticos básicos. De esta manera se contribuye a eliminar el efecto discriminatorio que los sistemas actuales de selección tienen sobre las personas procedentes de entornos socioeconómicos más vulnerables. Asimismo, tal y como ya se ha propuesto en el apartado anterior en relación con los exámenes de Estado, se propone limitar el número de veces que cada aspirante podría presentarse a la prueba eliminatoria psicotécnica.

Una vez superada la primera fase deberían realizarse pruebas de conocimientos sobre el funcionamiento de la Administración pública y, una vez superadas estas pruebas, se combinarían las notas obtenidas en ambas con los méritos de cada persona aspirante. El diseño de las pruebas debería realizarse de forma que estuviesen específicamente orientadas a las capacidades y aptitudes necesarias para el puesto de trabajo o puestos de trabajo que se oferten, de forma que se ajusten al perfil personal y profesional que se busca. Esto es algo que ya se hace en los modelos anglosajones de acceso al empleo público y que contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia del sector público ya que se selecciona a personas específicamente para el desarrollo de las tareas propias del empleo público.

Sería conveniente, imitando los sistemas del Reino Unido, EE.UU. y la Unión europea crear «centros de evaluación» en los que se desarrollen evaluaciones en forma de simulaciones de situaciones y tareas tí-

picas a las que se puedan enfrentar las y los empleados públicos (Civil Service Fast Stream, 2020; EPSO 2021b; OPM, 2021). Así, las pruebas relativas al conocimiento sobre el funcionamiento de la Administración podrían desarrollarse, parcialmente, en estos centros.

La calendarización de las pruebas debe realizarse de manera racional, permitiendo que cualquier persona interesada se presente a ellas. Además, cada oferta de empleo público, que debería realizarse con carácter anual o bienal, debería necesariamente cubrir todas las vacantes estructurales. Si en el periodo entre pruebas se producen nuevas vacantes estructurales deberían cubrirse teniendo en cuenta los resultados de las pruebas realizadas en la convocatoria anterior y las personas seleccionadas se incorporarían como empleadas y empleados públicos estables. Esto contribuiría también a reducir el problema relativo a la excesiva interinidad en la Administración.

Asimismo, se debería establecer un sistema específico para el acceso a plazas de carácter funcional por parte del personal laboral. Estas pruebas deberían convocarse de manera periódica, por ejemplo, cada cinco años. La cantidad de plazas de carácter funcional ofrecidas al personal laboral no debería poder superar un porcentaje razonable, por ejemplo del 35%, de las plazas totales de carácter funcional que se previesen para el siguiente periodo de cinco años.

Finalmente, debería considerarse la posibilidad de eliminar toda prueba de acceso para los puestos del grupo C2. Esta posibilidad, que ya ha sido puesta en práctica en países como Francia, aumentaría la eficiencia y reduciría los costes de selección.

2.4. Pruebas de idiomas cooficiales posteriores al acceso al empleo público

Uno de los problemas a los que se enfrentan las Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia es el dilema que plantea la realización de pruebas que acrediten el conocimiento de dichos idiomas. Por una parte, resulta necesario proteger y preservar el uso de las lenguas cooficiales y ofrecer a la ciudadanía servicios públicos en su idioma. Por otra parte, exigir el conocimiento de dichos idiomas como requisito previo al acceso al empleo público puede derivar en situaciones de discriminación que perjudican a las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas. Asimismo, la eliminación o limitación de potenciales candidatas y candidatos a ocupar estos

puestos de trabajo también puede implicar una pérdida de talento por parte de las Comunidades Autónomas que exigen el conocimiento de estas lenguas cooficiales.

Es por ello que proponemos resolver esta situación a través de la obligación impuesta a las personas que superen las pruebas de acceso iniciales a realizar cursos de conocimiento de la lengua cooficial correspondiente durante su periodo de prácticas con el objetivo de poder acreditar la suficiencia lingüística en el momento previo a serles concedida la condición plena de personal funcionario o laboral. Con un mero cambio organizativo y cultural, asumiendo que la no superación de esas prácticas, de las que la superación de esa prueba sería uno de los elementos determinantes, conllevaría la no confirmación de la selección de la persona en cuestión para el empleo público para que el que había organizado el proceso selectivo, desaparecen muchos de los problemas que, ya sea por unas razones o por otras, se dan en la actualidad. De nuevo, no hay tampoco razones jurídicas de fondo que impidan implantar una medida como la propuesta, sino dinámicas arrastradas y copiadas del modelo tradicional de las que cuesta separarse.

2.5. Combinación del sistema de prácticas propuesto con otros programas de prácticas, becas o ayudas para ciertos supuestos

La existencia de programas de prácticas o becas en el empleo público en España se encuentra enormemente fragmentada, no ya solamente como consecuencia de la existencia de diferentes clases de becas o prácticas en los distintos niveles territoriales y en las distintas Administraciones públicas, lo cual no es en sí problemático, sino por la cantidad de muy diferentes programas que existen dentro de cada Administración. Esta realidad impide la consecución efectiva de objetivos, como puede ser la reducción de las situaciones de riesgo de exclusión social o la construcción de unas Administraciones más diversas (Andrews y Ashworth, 2014), que podrían perseguirse mediante el establecimiento de un sistema coordinado de becas o prácticas.

Sistemas como el que aquí se propone ya han sido puestos en funcionamiento en países como el Reino Unido, donde la organización y convocatoria de los programas de prácticas se lleva a cabo de manera centralizada y se han creado dos programas específicamente dirigidos a que personas de entornos desfavorecidos o de grupos socialmente desaventaja-

dos y en riesgo de discriminación (Civil Service, 2021). Partiendo de este modelo, las convocatorias de estos programas de prácticas o becas deberían realizarse de manera unitaria y centralizada, independientemente de que se ajusten los perfiles buscados a las necesidades de cada órgano. La unificación de la oferta de prácticas del sector público garantizaría su mejor difusión, solucionando así los actuales problemas de opacidad derivados de la dispersión en la organización y convocatoria de estos programas y, por consiguiente, fomentaría también la igualdad de oportunidades.

Las personas que accediesen a estos programas de prácticas deberían cubrir necesidades no estructurales de los órganos en los que se integren, dedicándose este refuerzo de personal al desarrollo de nuevos proyectos y experiencias piloto (Boix Palop y Soriano Arnanz, 2020: 108). Es de vital importancia, además, que el tiempo dedicado a estas experiencias de acceso o inicio al mundo profesional computen como méritos para el acceso a puestos de naturaleza laboral. Esta constituiría una vía de acceso también para aquellas personas con formación universitaria que no logren superar el examen de Estado y quieran acceder a empleos públicos de naturaleza laboral, permitiendo compatibilizar la preparación para el acceso con la realización de prácticas formativas retribuidas.

En parecido sentido a los programas desarrollados en el Reino Unido pero también en otros países como Francia (MTPF, 2020; Wahed, 2011), resulta necesario diseñar y establecer programas de prácticas específicamente dirigidos a integrar, en el sector público, a personas en situación de vulnerabilidad, riesgo de exclusión y colectivos desaventajados y en riesgo de discriminación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en parecido sentido al sistema británico, podrían establecerse tres vías para el acceso al empleo público: una general y dos dirigidas a la integración de colectivos más vulnerables. En primer lugar, debería establecerse una vía general de acceso para personas con diferentes niveles de formación. El objetivo sería formar a estas personas para el desarrollo de las funciones propias de la Administración pública. En segundo lugar, se debería establecer un programa específico para el acceso de personas jóvenes en situación de desempleo y, por último, un programa de prácticas para estudiantes pertenecientes a minorías étnicas, con discapacidad y procedentes de entornos socioeconómicos más vulnerables e infrarrepresentados. También en este último programa cabría considerar la inclusión del acceso de personas de más edad en situación de paro de larga duración o en otras situaciones vulnerables similares.

2.7. Fomento de la igualdad de mujeres y hombres a través de los sistemas de selección

Las normas de acceso al empleo público y los controles que son de aplicación a las organizaciones del sector público facilitan una situación de mayor igualdad entre mujeres y hombres en este ámbito que en el sector privado (Mora y Ruíz-Castillo, 2004: 401). Sin embargo, la desigualdad entre mujeres y hombres en el sector público sigue siendo una realidad que debe atajarse. Esta realidad se aprecia, entre otras cuestiones, en la persistencia de la brecha salarial y en la elevada temporalidad que afecta, sobre todo, a las empleadas públicas (De Luxán Meléndez, 2018 y 2020).

Una de las razones por las que existe una mayor temporalidad femenina en el sector público es la normalización del acceso al empleo público por la vía de la interinidad que, después, termina por estabilizarse (Fuentetaja Pastor, 2020). Así, dado que las tareas de cuidado siguen recayendo principalmente sobre las mujeres, estas tienen mayores dificultades para dedicar el tiempo necesario a preparar una oposición. Este efecto también se aprecia, por ejemplo, en la mayor presencia masculina en proporción con su presencia en un determinado grupo, en las convocatorias de promoción interna (MPTFP, 2020: 31). El sistema de acceso propuesto en este trabajo contribuiría a revertir esta situación al flexibilizar y acortar los tiempos y formas de preparación y acceso e incluir un periodo formativo remunerado.

Asimismo, dado que el 93% de personas que trabajan a tiempo parcial para cuidar de menores, personas adultas enfermas, incapacitadas o mayores son mujeres (EPA, 4.º trimestre 2020)¹⁰, debería incorporarse un coeficiente corrector que aumentase la puntuación de mujeres que asuman tareas de cuidado de descendientes u otra clase de dependientes. Tampoco deberían descontarse los tiempos trabajados a jornada parcial ni los permisos de cualquier tipo solicitados para cuidados.

Estas medidas correctivas, que deberían tener carácter temporal, se encuentran totalmente justificadas teniendo en cuenta la indicada distribución de mujeres y hombres que no desarrollan una jornada laboral completa para dedicarse a tareas de cuidado. Resulta más relevante igualar la situación de las mujeres en este sentido que el posible efecto disuasorio que esta medida tendría sobre los hombres a la hora de dedicarse a tareas del cuidado ya que, en cualquier caso, desde 2005, el porcentaje de hombres con jornadas a tiempo parcial por cuidados únicamente ha aumentado en dos puntos (EPA, 1.º trimestre 2005)¹¹.

Asimismo, el sistema de acceso directo a puestos de dirección pública que se propone en el siguiente apartado podría contribuir también a reducir la segregación vertical que todavía hoy existe en el empleo público al tener sobre todo en cuenta las notas obtenidas en la carrera universitaria, beneficiando a las mujeres ya que estas generalmente obtienen mejores resultados académicos.

2.8. Vía de acceso directa a la dirección profesional de las Administraciones públicas

La figura del personal directivo profesional se encuentra (escasamente) regulada en el artículo 13 del Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.¹² Sin embargo, como ya ha puesto de manifiesto una importante parte de la doctrina, esta figura se caracteriza por su escaso desarrollo normativo y práctico, sobre todo a nivel estatal, autonómico y local (Carrillo Donaire, 2020; Maeso Seco, 2011; Ramió Matas, 2017; Jiménez Asensio, 2009).

Teniendo en cuenta las deficiencias de la situación actual se propone la articulación de un sistema de programas de formación para personal de dirección de las Administraciones públicas organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública (IVAP) junto con las Universidades públicas españolas. A nivel autonómico, las entidades equivalentes al IVAP deberían también asumir estas funciones para la formación del personal de dirección de las Administraciones autonómicas.

Podrían establecerse dos vías de acceso a esta clase de puestos. Por una parte, se propone la creación de un programa dirigido a personal que ya forme parte de las Administraciones públicas, seleccionando a estas personas en función de su desempeño profesional, méritos y formación previa y ofreciéndoles cursos de formación específicos diseñados para poder ser compatibilizados con su jornada laboral.

Por otra parte, debería crearse un programa específico de acceso directo para las personas que acaben de realizar el segundo examen de Estado. Para acceder se tendría en cuenta las notas obtenidas en la carrera universitaria y en los dos exámenes de Estado y también los resultados de la evaluación realizada durante el periodo de prácticas. Las personas seleccionadas mediante esta segunda vía realizarían un curso teórico práctico tras superar el segundo examen de Estado que determinaría su acceso directo como personal directivo profesional. Si bien este sistema se encuentra claramente inspi-

rado en modelos de identificación temprana y selección de elites de las Grandes Écoles francesas y, en particular, en la función ejercida por la ahora en cuestión y revisión actividad de l'École Nationale d'Administration (ENA), debe en todo caso articularse con el objetivo de evitar los efectos indirectamente discriminatorios generados por el sistema francés (Baldacchino, 2015). En este sentido, las reformas en curso en Francia pretenden incrementar la porosidad social e igualdad material del sistema por una vía equivalente a la aquí propuesta, menos dependiente de procesos de selección *ad hoc* para estas escuelas que acaban siendo copados por determinados estratos socioeconómicos y haciendo depender la admisión de resultados y evidencias previas de carácter más general.

Por último, cabe también añadir la conveniencia de flexibilizar la posibilidad de captar a personas del sector privado cuando, por el tipo de tareas que se vayan a desarrollar, sea más aconsejable esta clase de perfil, en la línea de flexibilización propuesta por algunas aportaciones doctrinales ya desde hace más de una década (Jiménez Asensio, 2009: 43).

3. Conclusiones y propuestas, necesariamente, provisionales

Consideramos que las modificaciones aquí propuestas al actual sistema de acceso al empleo público ayudarían a llevar a cabo algunas de las tan necesarias reformas estructurales que ritualmente se dice que las Administraciones públicas españolas precisan, por ejemplo, en los recientes trabajos de la Comisión para la Reforma Administrativa, pero que la experiencia nos dice que luego nunca se concretan en cambios de demasiado relieve.

Es necesario que las Administraciones públicas desarrollen su capacidad de captar talento y que puedan competir en este sentido con el mercado privado en aras a cumplir, de la mejor manera posible, con sus funciones al servicio del interés público que tienen encomendadas. Asimismo, es esencial que estas organizaciones sean capaces de integrar el mejor capital humano posible con independencia de su procedencia y circunstancias socioeconómicas, contribuyendo así a conformar unas Administraciones diversas, capaces de proporcionar servicios públicos de la mejor calidad posible pero además necesariamente más sensibles a las diferentes necesidades de las y los ciudadanos. Un

sistema como el propuesto, además, constituiría el punto de partida para una mayor profesionalización de las y servidores públicos y una mejora del rendimiento de su trabajo que redunde en beneficio de toda la sociedad.

4. Referencias bibliográficas

- Andrews, R. y Ashworth, R. (2014). Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service. *Public Administration Review*, 75 (2), pp. 279-288.
- Arias Martínez, M.A. (2011). ¿Modernización o continuidad en la regulación de los procesos de selección de los empleados públicos? *Dereito. Revista xuridica da Universidades de Santiago de Compostela*, número extra 1, 201-230.
- Arroyo Yanes, L. M. (2015). *El ac'ceso al empleo público y la adquisición de la condición funcional: nuevas perspectivas para su regulación*. Atelier.
- Arufe Varela, A. (2015). Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones públicas: una anomalía jurisprudencial y legal. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 40.
- Barcelona Llop, J. (1991). Principio de legalidad y organización administrativa. Gobierno, administración y reserva de ley en el art. 103.2 de la Constitución. En Martín-Retortillo Baquer, S. (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 2357-2454). Civitas.
- Baldacchino, A. (2015). *La Ferme des Énarques*. Michalon.
- Baño León, J.M. (2011). Las Facultades de Derecho y el acceso a las profesiones jurídicas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 23, pp. 72-75.
- Boto Álvarez, A. (2020). La metamorfosis de la función pública francesa: laboralización y flexibilidad. *Revista General de Derecho Administrativo*, 53.
- Campuzano, A. (2011). El MIR Educativo: Proyecto de nuevo modelo de acceso a la función pública docente. *Red de Información Educativa*. Disponible en: <https://redined.mecd.gob.es/xmlui/handle/11162/37880> (fecha de última consulta 08.04.2021)
- Cantero Martínez, J. (2013a). Derechos funcionales y laborales. En Sánchez Morón, M. (coord.). *Régimen Jurídico de la función pública* (pp. 769-820). Madrid: Lex Nova.
- Cantero Martínez, J. (2013b). Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 5, pp. 82-99.
- Carrillo Donaire, J. A. (2020). Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional. *Documentación Administrativa*, 7, pp. 49-62.
- Castillo Blanco, F. (2020). Un sistema de empleo público distópico. ¿Sería preciso reformar el EBEP?. *Documentación Administrativa*, nueva época, 7, pp. 8-32.
- Catalá, R. y Cortés, R. (2020). *Talento público para una Administración tras el corona shock. Propuestas para una reforma ineludible*, ESADE/PWC. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/tercer-sector/talento-publico-para-administracion-corona-shock.pdf> (fecha de última consulta 13.05.2021)
- Comissió d'Igualtat de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. (2016). *I Pla d'igualtat: 2016-2019*. Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://www.san.gva.es/> (fecha de última consulta 06.04.2021)
- Connell, R. (2006). Glass ceilings or gendered institutions? mapping the gender regimes of public sector worksites. *Public Administration Review*, 66(6), pp. 837-849.
- Corpaci, A. (1995). Reformas en la laboralización de la relación de empleo público en Italia: aspectos constitucionales y referencia a la normativa más reciente. *Documentación Administrativa*, 243, pp. 248-292.
- Cour des Comptes. (2020). *Les Agents Contractuels dans la Fonction Publique. Exercices 2010-2019*. Disponible en: <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/202000922-rapport-contractuels-fonction-publique.pdf> (fecha de última consulta 07.04.2021)
- Civil Service. (2021). Ways to join. Disponible en: <https://www.civil-service-careers.gov.uk/ways-to-join/> (fecha de última consulta 06.04.2021)
- Civil Service Fast Stream. (2020). Fast Stream Assessment Centre (FSAC) 2020. Guide to candidates. Disponible en: <https://www.faststream.gov.uk/media/1273/fsac-guide-2018-fv.pdf> (fecha de última consulta 05.04.2021)
- Dahlstrom, C., Lapuente, V., Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratisation. *Political Research Quarterly*, 65(3), pp. 656-668.
- De La Nuez Sánchez-Cascado, E. (2018). Relevo intergeneracional y procesos selectivos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2018(2), pp. 89-97.
- De Luxán Meléndez, J. M. (2018). Brecha salarial o discriminación laboral. Retribuciones y carrera profesional de las mujeres en el sector público». *Derecho de las Relaciones Laborales*, 3, pp. 287-304.
- De Luxán Meléndez, J. M. (2020). La estacionalidad en el empleo público desde una perspectiva de género. Un análisis de la estadística de afiliación de la seguridad social: 2014-2019. *IgualdadES*, 3, pp. 473-517.
- Doménech Pascual, G. (2006). Descentralización y experimentalismo democrático. *Revista General de Derecho Administrativo*, 12.
- European Personnel Selection Office (EPSO). (2021a). Ejemplos de pruebas. Disponible en: https://epso.europa.eu/how-to-apply/sample-tests_es (fecha de última consulta 09.04.2021)

- European Personnel Selection Office (EPSO). (2021b). What is an assessment centre? Disponible en: https://epso.europa.eu/help/faq/2026_en (fecha de última consulta 09.04.2021)
- Fernández Delpuech (2015). *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*. BOE.
- Fernández Farreres, G. (2014). El Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de abril de 2007. En Rodríguez-Campos, S. (coord.). *El empleo público en tiempo de reformas* (pp. 9-24). Marcial Pons.
- Fernández Ramos, S. (2017). Acceso al empleo público: igualdad e integridad. *Revista General de Derecho Administrativo*, 46.
- Fernández Ruíz-Gálvez, E. (2003). *Igualdad y Derechos Humanos*. Tecnos.
- Fondevila Antolín, J. (2020). Los claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras. *Documentación Administrativa*, nueva época, 7, pp. 63-87.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2015). Politización y patrimonialización en la Función Pública. En Rodríguez-Campos, S. (coord.). *El empleo público en tiempo de reformas* (pp. 39-72). Marcial Pons.
- Fuentetaja Pastor, J. (2020). El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad. *Documentación Administrativa*, nueva época, 7, pp. 88-103.
- González López, J. J. (2019). Abuso del empleo público temporal: respuestas administrativas y jurisdiccionales. *Revista de Derecho UNED*, 25, pp. 61-88.
- González-Varas Ibáñez, S. (2000). El derecho de acceder a la función pública de otro Estado Miembro de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58, pp. 139-154.
- Gorriti, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º Extra 2, pp. 66-85.
- Hernández Martín, A., García-Valcárcel, A. y Sánchez Gómez, M. C. (2004). El profesorado universitario desde una perspectiva de género. *Revista Educación*, 28(2), pp. 105-143.
- IMLFP. Comisión de expertos creada por la Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas (2016). *Informe para la modificación de la Ley 10/2010 de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*.
- INAP. (2015). *La formación para el ingreso en la función pública superior. Condicionantes educativos, económicos, geográficos y familiares de los cuerpos superiores adscritos a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*. Disponible en: https://bci.inap.es/alfresco_file/ce771d06-6103-4fc8-a994-b8efd1347d8 (fecha de última consulta 13.05.2021)
- Jiménez Asensio R. (2009). La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España. En Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A. (coords.). *La dirección pública profesional* (pp. 15-64). Marcial Pons.
- Jiménez Asensio, R. (2018). «Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número extra 2, pp. 8-29.
- Lapuente Giné, V. (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *Documentación administrativa*, 286-287, pp. 113-131.
- López Rupérez, F. (2015). «MIR educativo» y profesión docente. Un enfoque integrado. *Revista Española de Pedagogía*, 73, pp. 283-299.
- Maeso Seco, L. F. (2011). *El personal directivo público en España: su régimen jurídico antes y después del EBEP*. Madrid: La Ley.
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publique (MTRFP). (2020). Le PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État). Disponible en: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat> (fecha de última consulta 06.04.2021)
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP). (2020). *III Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*. B.O.E. 29-12-2020. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-2> (fecha de última consulta 02.04.2021)
- Mora Villarrubia, R. Y Ruíz-Castillo Ucelay, J. (2004). Gender Segregation by occupations in the public and the private sector: the case of Spain. *Investigaciones económicas*, 28(3), pp. 399-428.
- Office of Personnel Management (OPM). (2021). Policy, Data, Oversight Assessment & selection. Assessment Centers. Disponible en: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/other-assessment-methods/assessment-centers/> (fecha de última consulta 03.04.2021)
- Olmedo Gaya, A. I. (2015). El modelo privado de empleo público en Italia: su actual régimen jurídico tras las últimas reformas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 93, pp. 63-106.
- Padilla Ruíz, P. (2017). Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño. *Revista Vasca de Administración Pública*, 109, 439-466.
- Parada Vázquez, R. (2007). *Derecho del Empleo Público*. Marcial Pons.
- Puertas Pomar, E. y Embid Ibáñez, O. (2011). Las novedades en la selección de personal como palanca de cambio para las Administraciones Públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número extra 13, pp. 171-195.

Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.

Ramió, C. y Salvador, M. (2018), Relevo intergeneracional y procesos selectivos, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2018(2), pp. 156-171.

Recuerda Girela, M. y Fernández Delpuech, L. (2013). Los contratos administrativos que encubren relaciones laborales o tienen por objeto funciones reservadas al personal funcionario. *Revista General de Derecho Administrativo*, 32.

Rivero Ortega, R. (2020). Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización. *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, 83-97.

Rodríguez Ruíz, B. y Rubio Marín, R. (2009). Constitutional Justification of Parity Democracy. *Alabama Law Review*, 60(5), pp. 1171-1195.

Ruano Vila, J. V. (2015). *Medidas de ajuste del empleo público en tiempos de crisis económica*. Tesis doctoral, Universitat de València.

Sánchez Morón, M. (2011). El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número especial 13, pp. 19-27.

Sánchez Morón, M. (2012). Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección. *Revista de Administración Pública*, 187, pp. 379-395.

Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutemberg.

Vázquez Pedre, N. (2017). La regulación autonómica del empleo público local. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Vie Publique. (2021). Fonction publique : 5,66 millions d'agents publics fin 2019, soit un salarié sur cinq. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279134-fonction-publique-france-566-millions-dagents-1-salarie-sur-5> (fecha de última consulta 06.04.2021).

Villoria Mendieta, M. (2011). Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 1, pp. 53-70.

Vivero Serrano, J.B. (2008). El acceso al empleo público en régimen laboral tras el EBEP. Algunas luces y demasiadas sombras. *XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, pp. 275-298.

Wahed, M. (2011). Le P. A. C. T. E. : un contrat de droit public de formation-insertion, facteur d'intégration dans la fonction publique. Tesis doctoral, Universidad de Niza.

Notas

- 1 BOE 2020, Código de la Función Pública Autonómica disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=124&modo=2¬a=0&tab=2 (fecha de última consulta 05.04.2021).
- 2 Sobre los términos en que en estos momentos se plantea la reforma de la ENA y su sustitución por un Instituto de Derecho Público con una organización que se pretende mucho más porosa socialmente a base de combinar los modelos formalmente igualitarios con la búsqueda activa de ofrecer mayores posibilidades de acceso a quienes materialmente quedarían excluidos, véase https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/04/08/emmanuel-macron-annonce-la-suppression-de-l-ena_6075996_823448.html (fecha de última consulta 05.04.2021).
- 3 Por ejemplo, en la Comunitat Valenciana, a través del «Programa 500», se conceden ayudas de 500€ mensuales para la preparación de oposiciones para el ingreso en los cuerpos y escalas del grupo A de la administración de la Generalitat, véase: <http://cjusticia.gva.es/es/web/recursos-humanos/programa-500> (fecha de última consulta 09.04.2021).
- 4 La docencia no universitaria de régimen general incluye preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y la formación profesional. Datos extraídos de: Ministerio de Educación, «Enseñanzas no universitarias/ Estadística del profesorado/ Curso 2018-2019. Profesorado de Centros Públicos por comunidad autónoma/provincia, cuerpo/categoría y sexo». Disponible en: <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/no-universitaria/profesorado/estadistica/2018-2019-rd/reggen&file=pcaxis&l=s0> (fecha de última consulta 07.04.2021).
- 5 Civil Service Numbers. Disponible en: <https://www.civil-servant.org.uk/information-numbers.html> (fecha de última consulta 05.04.2021).
- 6 LOI n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.
- 7 Resultan en este sentido interesante las reflexiones realizadas en torno a la estabilidad del personal funcionario interino realizadas en FUENTETAJA PASTOR, J. (2020). «El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad», *Documentación Administrativa*, n.º 7, págs. 88-103.
- 8 En este aspecto, el sistema podría basarse, por ejemplo, en el programa de prácticas AVALEM JOVES de la Ge-

- neralitat Valenciana. Ver ORDEN 8/2018, de 25 de junio, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de fomento de empleo para la contratación de personas jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES), en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- 9 Cinco Días, «Bermejo dice que facilitará el acceso a la judicatura sin oposición», 23 de octubre de 2007. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2007/10/23/economia/1193118980_850215.html (fecha de última consulta 06.04.2021)
- 10 Encuesta de Población Activa. (2020). Ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad: Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores. 2020T4. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4181> (fecha de última consulta 04.04.2021)
- 11 Encuesta de Población Activa. (2005). Ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad: Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores. 2005T1. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4181> (fecha de última consulta 04.04.2021)
- 12 «Artículo 13. Personal directivo profesional.
- El Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:
1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
 2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
 4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.»