

LA CONTRATACIÓN TEMPORAL COMO FACTOR DE DESPROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JORGE BAQUERO AGUILAR

*“La democracia tuvo su origen en la creencia de que, siendo los
hombres iguales en cierto aspecto, lo son en todo”.*

ARISTÓTELES.

1. INTRODUCCIÓN

Partiendo del análisis de las últimas sentencias del Tribunal Supremo en nuestro país –derivadas de la gran relevancia y trascendencia de los últimos pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia laboral–, a lo largo de este trabajo ponemos de manifiesto la gran importancia que adquiere el fenómeno de la contratación temporal dentro de nuestras Administraciones Públicas como factor de desprofesionalización de nuestro sector público. Éste último, como factor preponderante dentro de este trabajo, pero que pone al descubierto otros factores de considerable importancia dentro de nuestro sistema de empleo público como son: su precarización, su alta tasa de temporalidad, las complicaciones que se derivan de la dualidad de nuestro sistema de empleo público, su heterogeneidad, las debilidades de sus sistemas de acceso, la problemática de sus órganos de selección, la judicialización de las relaciones laborales temporales, etc. Contratación temporal como factor de desprofesionalización del sector público en nuestro país que pone en riesgo –desde nuestro punto de vista– los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a nuestro sistema de empleo público. Todo ello pone en entredicho también una falta de atención considerable a los principios de objetividad e imparcialidad dentro de nuestras instituciones; pilares básicos de nuestro ordenamiento constitucional que ponen en riesgo la salud y el desarrollo democrático de nuestras instituciones. Del análisis llevado a cabo en nuestro trabajo, se hace necesario la necesidad de la articulación de una reforma de los presupuestos clave de nuestro sistema de empleo público con el único objetivo de procurar que se cumplan los

preceptos constitucionales dentro de nuestro sistema y, por ende, dentro de nuestras instituciones.

Para el desarrollo de este trabajo, en primer lugar, hemos llevado a cabo un análisis estadístico de nuestro empleo público al objeto de situarnos en la realidad actual del personal al servicio de nuestras Administraciones como punto de partida. A continuación, planteamos la cuestión principal de este trabajo: "*favoritismo*" y desprofesionalización del sector público mediante el uso fraudulento de los mecanismos de acceso y contratación en nuestras Administraciones Públicas. Todo ello teniendo en cuenta la importancia de la profesionalización de nuestro personal como garantía constitucional en una Administración incardinada en nuestra realidad actual. Analizamos también la problemática fundamental de nuestro sistema de empleo público; su dualidad y su heterogeneidad; así como las consecuencias que de ello se derivan. Hacemos especial hincapié en el caso de los funcionarios interinos y en el caso particular de los empleados públicos dentro de las Entidades Locales. El primer caso debido a la enorme importancia judicial que ha tenido tanto dentro como fuera de nuestro país. Y, en el segundo caso, debido a la gran relevancia que adquieren en cuanto al gran número con el que cuentan nuestras Entidades Locales, así como por la cercanía al ciudadano que supone su trabajo; puesto todo ello en relación con el último nivel de concreción dentro de nuestra descentralización administrativa que suponen las Entidades Locales en nuestro país.

El acceso al empleo público en nuestro sistema de empleo público (tanto sus sistemas como los órganos) son analizados debido a su gran relevancia; ya que son el puerto de entrada a nuestro sistema público. Especial hincapié volvemos a hacer en todo lo relativo al personal funcionario interino y; además, en todo lo relativo al personal laboral. Todo ello derivado de la gran problemática que giran en torno al acceso de estas categorías y de la enorme litigiosidad que plantea en nuestro país; directamente intrincado y relacionado con la problemática de los actos administrativos resolutivos en los procesos de selección y la discrecionalidad técnica de dichos tribunales. Por último, además de llevar a cabo una serie de conclusiones, analizamos una serie de soluciones puntuales que se han utilizado hasta el momento para regularizar estas situaciones conflictivas derivadas de las debilidades de nuestro sistema, para llegar a la conclusión de que existe una necesidad de reformar las claves principales que regulan los sistemas de acceso y los órganos de selección del sistema de empleo público de nuestro país. Terminando este trabajo con una serie de posibles propuestas que, consideramos, podrían solucionar –o, al menos, paliar–, la problemática objeto de este trabajo de investigación.

2. DATOS ESTADÍSTICOS

Desde la llegada de la democracia hasta nuestros días, nuestro país ha sufrido un proceso de descentralización administrativa enorme. En lo tocante al núcleo sobre el que versa nuestro trabajo, todo ello también se refleja en los datos vertidos en las estadísticas sobre personal de nuestras Administraciones Públicas (en adelante AAPP). Para Sánchez Morón, *"...todavía en 1982¹ la Administración del Estado contaba aproximadamente 1.150.000 de los 1.400.000 empleados públicos existentes, casi el 90 por 100"* (Sánchez Morón, 2018: 51-52). Cosa que cambiará a lo largo de los años como podremos comprobar. Actualmente, según los datos recogidos en el Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP², contamos en nuestro país con un total de 2.578.388 efectivos dentro de nuestra función pública. De todos ellos 507.830 pertenecen a la Administración Pública Estatal (en adelante AGE), 1.339.111 a la Administración de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), 575.405 a la Administración Local (EELL) y 156.042 a las Universidades. El porcentaje es el del 7,66 % en la AGE, 51,92% en las CCAA y el 22,32% en las EELL³. Haciendo una revisión de los datos de la última década, de las cifras se desprende que ha habido un descenso de efectivos dentro de la Función Pública Española desde 2009 hasta 2019, con un ligero repunte en los años 2010 y 2011. Aunque, en ocasiones, los datos se plantean un tanto contradictorios, como podremos comprobar a lo largo de este trabajo⁴.

Si analizamos los datos desde el punto de vista del tipo/categoría de personal obtenemos que dentro de la AGE nos encontramos con que del total de 507.830; 414.153 son funcionarios, 82.549 laborales y 11.128 dentro de la categoría de otro personal (sumando entre laborales y la categoría de otro personal la cifra de 93.677 efectivos). Por otro lado, dentro de la Administración de las CCAA, podemos observar que del total de 1.339.111; 782.648 son funcionarios, 126.849 laborales y 429.614 dentro de la categoría

¹ Hay que tener en cuenta que la primera reforma importante de la Democracia en materia de función pública tendrá lugar en 1984 con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, norma que marcará un cambio de rumbo dentro de nuestras AAPP.

² Registro Central de Personal a Enero de 2019: http://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_semestral_201901_completo.pdf

³ Llegados a este punto, dejamos a un lado las cifras de las Universidades por no plantear tanta controversia y litigiosidad como es el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

⁴ Un interesante análisis sobre la evolución el empleo público en nuestro país -desde el punto de vista del análisis económico- desde 2007 hasta 2017, y en el que no vamos a detenernos por falta de espacio, es el que se hace en: Martínez Matute, M. y Pérez, J.J. (2017).

de otro personal (sumando las dos últimas categorías ascienden a 556.563 efectivos). Por último, dentro de las EELL, nos encontramos con que del total de 575.405; de los que 198.725 son funcionarios, 312.126 laborales y 64.554 dentro de la categoría de otro personal (que sumando las dos últimas categorías obtenemos la cifra de 376.680 efectivos). Por tanto, del total de personal al servicio de las AAPP en nuestro país, el 56,66% son funcionarios, el 23,4% son laborales y el 19,44% pertenecen a la categoría de otro personal (en términos porcentuales estas dos últimas categorías –laborales y otro personal– suman un total del 42,84 % de los efectivos de nuestras AAPP: casi la mitad de los empleados públicos de nuestro país). Se hace necesario reseñar por nuestra parte que los datos que mostramos son las cifras oficiales y que, al parecer, dentro de las CCAA y de las EELL puede suceder que las cifras no sean las exactas y que pudieran aumentar. Sobre todo por parte de los empleados públicos que pertenecen a Organismos Instrumentales, Empresas Públicas, Fundaciones Públicas, Consorcios, etc.⁵; además, de todo aquel personal laboral que forma parte de nuestro empleo público pero que no ha accedido por los cauces legales –sino vía jurisprudencial o vía subrogación empresarial– que no suelen tenerse en cuenta en los datos estadísticos, aunque formen parte del empleo público.

En términos porcentuales, y desglosando un poco más los datos obtenidos, en la AGE nos encontramos con un total del 81,55% de funcionarios, el 16,25% de laborales y un 2,19% dentro de la categoría de otro personal (estas dos últimas categorías suman un total del 18,44 % de los efectivos). Por parte de las CCAA tenemos un total de 58,45 % de funcionarios, el 9,45% de personal laboral y un total de 32,08% de otro personal (sumando estas dos últimas categorías un total del 41,53 %). Y, por último, en las EELL tenemos un total del 34,43 % de funcionarios, el 54,35 % de laborales y un 11,22 % dentro de la categoría de otro personal (estas dos últimas categorías suman un total del 65,57 %). Dato casi diametralmente opuesto al que hemos visto en la AGE. Resultados, además –como hemos señalado–, que puede que no reflejen el número exacto de personal de otras entidades del sector público. Aunque estos datos no son oficiales, si podemos encontrar anuncios en prensa que hacen alusión a esa posible problemática; como puede ser el caso del periódico ABC Andalucía⁶, que habla de la posibilidad de que haya 3.400 empleados más en la Junta de

⁵ Interesa señalar que la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha reducido o aglutinado significativamente a este tipo de organismos públicos para evitar duplicidades y reducir el gasto público.

⁶ https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-junta-andalucia-desvela-ahora-tiene-3400-empleados-mas-administracion-paralela-201901120819_noticia.html .

Andalucía dentro de una Administración paralela⁷. Como se desprende de los datos analizados, son las EELL y las CCAA las que mayor número de empleados públicos poseen y, a lo que nos va a suponer para el hilo conductor de este trabajo, las que mayor número de empleados públicos en régimen laboral y de otras categorías tienen en su haber. Sobre todo, dentro de las EELL. Estas últimas –CCAA y EELL–, y la problemática que gira en torno a su personal, son parte del objeto principal de este trabajo de investigación como factor de desprofesionalización del sector público en nuestro país.

Si contrastamos estos datos con los de la Encuesta de Población Activa (EPA-2º trimestre 2019)⁸, observamos que *“En los 12 últimos meses el empleo se ha incrementado en 384.200 personas en el sector privado y en 76.700 en el público⁹”*. Esto puede ser debido a la convocatoria de nuevas oposiciones y al incremento de las plantillas en las distintas AAPP desde el año 2015 aproximadamente; puesto que durante los largos años de crisis económica han sido muy escasas las convocatorias de oposiciones, pocas las Ofertas de Empleo Público (OEP) y casi nulo (en la mayoría de los casos nulo) el haberse cubierto las tasas de reposición de funcionarios. Aunque en los últimos años (desde el 2015 hasta la fecha) las OEP han sido considerables, sobre todo la del año 2019¹⁰. O puede ser debido también –como analizaremos– al abuso de prácticas fraudulentas dentro de nuestras AAPP que provocan un sobredimensionamiento de las plantillas de las distintas Administraciones; contando, además, con la permisividad normativa que permite regularizar estas situaciones en nuestro país¹¹. Además de todo ello, tan sólo señalar otro gran problema del que adolece nuestra Administración:

⁷ También dejamos fuera de todo este análisis de los datos que venimos analizando los datos de los empleados públicos de los órganos constitucionales de nuestras Administraciones Públicas (personal de las Cortes Generales, Asambleas Legislativas, Tribunal de Cuentas, etc.).

⁸ <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0219.pdf>.

⁹ La eliminación de las cursivas dentro de la cita es nuestra, al objeto de resaltar este dato en concreto.

¹⁰ Véase el Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019 (https://administracion.gob.es/pag_Home/empleoBecas/empleo/Ofertas-de-empleo-publico/OfertasEmpleoPublico2019.html); derivado del Acuerdo de la Comisión Técnica de la Temporalidad y Empleo en materia de Oferta de Empleo Público para el año 2019: https://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:68bdbbcf-8124-4a0d-91de-828639a65252/AcuerdoOEP2019.pdf.

¹¹ Nos referimos a los procesos legales de consolidación de empleo público de los que hablaremos más adelante en este trabajo.

según datos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)¹², *“España es el tercer país de la OCDE (...) con una plantilla pública más envejecida”*; teniendo *“el 35% de los empleados de la Administración central más de 55 años”*. Ha sufrido pues, nuestro país; *“un proceso de envejecimiento”* muy acelerado. Problema éste último que conecta con lo que pretendemos reflejar y analizar en nuestro trabajo: el sobredimensionamiento de las plantillas y la desprofesionalización de nuestro sector público (debido a las malas prácticas en el acceso y en la contratación dentro de nuestras instituciones). En 2017 España contaba con 2.523.167 empleados en nómina de la Administración; siendo el 60% del colectivo de funcionarios y, el resto, de trabajadores con contrato laboral, eventuales o interinos. Según los datos del INAP, respecto al año 2017, *“La plantilla pública representa el 16,7% del total de asalariados de España”*¹³. *El porcentaje ha aumentado en los últimos años por la fuerte destrucción de empleo registrada en el sector privado”*. Aun así, en ese año, España contaba con menos empleados públicos que la media de la OCDE. Y algo que nos llama poderosamente la atención sobre esos datos, es que *“Allí donde hay menos ocupados y una mayor tasa de paro, el peso del sector público sobre el total es mayor”*¹⁴. De lo que se desprende que, durante los años de dura crisis en nuestro país, el empleo público ha aumentado con respecto al privado. Es decir, nuestras AAPP han asumido mucho personal en sus filas para paliar el duro revés del desempleo durante la crisis.

Por último, señalar de estos datos mostrados por el INAP en 2017 que, *“Según los datos de la OCDE, España es el octavo país desarrollado con una mayor proporción de trabajadores que están en nómina de entes territoriales o locales”*; situándose por detrás de países menos descentralizados. De acuerdo con esos mismos datos *“... el gasto público en España se ha duplicado pasando de representar el 24,4% en 1975 a representar el 45% en 2010”* (Lefebvre. Base de datos). Datos muy importantes todos ellos y a tener muy en cuenta a la hora de reforzar las tesis que vamos a plantear durante este trabajo de investigación; puesto que si analizamos el porcentaje del gasto público en el PIB de nuestro país en 2018, podemos comprobar que este asciende a un total de 499.520 millones de euros¹⁵ del total del PIB de nuestro país (el

¹² <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507729> .

¹³ Un número muy elevado sobre el total de los empleados de todo el país.

¹⁴ Dato muy interesante y a tener muy en cuenta cuando hablemos del sobredimensionamiento de las plantillas en las EELL, sobre todo; y la problemática del acceso a la función pública.

¹⁵ <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto> .

41,30%); cifra que representa la friolera cantidad de 1.208.248 millones de euros¹⁶.

3. EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: PRECARIZACIÓN LABORAL, "FAVORITISMO" Y DESPROFESIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE) perfila un modelo de Administración Pública descentralizado en tres niveles administrativos: Administración General del Estado (AGE), las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) –derivados de los distintos Estatutos de Autonomía (EEAA)¹⁷– y las Entidades Locales (EELL)¹⁸; todo ello en base a la distribución de competencias articuladas en los artículos 148 y 149 de nuestra Carta Magna¹⁹. Dicho sistema dota a nuestras Administraciones de gran descentralización y flexibilidad, pero también de una gran complejidad que deriva –en demasiadas ocasiones– en una enorme litigiosidad. Dentro de esta estructura administrativa –y para complicar un poco más las cosas– también nos encontramos con entidades con personalidad jurídica dependientes o vinculadas a las diferentes AAPP: entes instrumentales reguladas por el derecho mercantil y/o civil que forman parte de del entramado administrativo de nuestro país, y que juegan un papel importante dentro del sector público institucional²⁰. En esta línea de cosas, hemos de decir que nuestro modelo de Administración y de función pública está basado en el servicio al ciudadano y en la objetividad e imparcialidad

¹⁶ Sería muy interesante –cosa que no haremos aquí por falta de espacio– hacer un análisis económico en profundidad de la cuestión para ver el impacto socio-económico que tiene la desprofesionalización de nuestro sector público, el sobredimensionamiento de las plantillas, etc.; poniéndolos en relación con todos los datos estadísticos aportados en este trabajo. Un acercamiento a ese tipo de análisis –desde el punto de vista del análisis económico de la situación– es el que se lleva a cabo en: LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. y FÉREZ, M. (2017).

¹⁷ En materia de competencias autonómicas en lo relativo a la función pública en nuestro país véase un interesante estudio de: CASTILLO BLANCO, F.A. (2012).

¹⁸ Las competencias en el caso de las Entidades Locales, además lo establecido en la CE y en los EEAA, vienen derivadas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 03/04/1985). Para muchos autores sería conveniente una reforma de la legislación local al objeto de terminar de definir las competencias de las EELL derivadas de la relación con las CCAA.

¹⁹ Un trabajo muy interesante y detallado que refleja la actual configuración de nuestras AAPP, su régimen jurídico, las relaciones entre los diferentes niveles de descentralización política; así como la interacción de éstas con nuestro sistema político actual –todo ello dentro del marco de la Unión Europea– es el de: OLMEDA, J.A., PARRADO, S. y COLINO, C. (2017).

²⁰ Sociedades públicas instrumentales y fundaciones, entre otras, donde, como mínimo, el 51% del capital o de representación forma parte de una Administración Pública.

de la Administración (artículo 103.1 CE). Todo ello entroncado con los principios de igualdad (artículos 9.2, 14 CE) y; en el caso concreto que nos atañe; además, con los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (ver artículos 103.3 y 23.2 de la CE y artículos 1.3. a), b) y e) del TREBEP)²¹. Derechos fundamentales los artículos 14 y 23.2 (Sección I, Capítulo II, Título I) que gozan de tutela judicial reforzada a través de procedimiento basado en principios de preferencia y sumariedad y; en último término, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC), garantías de máxima protección conforme al artículo 53.2 de la CE. Y, además, todo ello bajo el prisma de la transparencia que viene regulada en el artículo 105 b) de la CE y desarrollado en la Ley 19 2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Como reflejan los datos estadísticos aportados, la función pública en nuestro país está compuesta por un vasto compendio de personas y organismos²². Dentro de la variedad de empleados públicos existentes –y como ampliaremos más adelante– actualmente en nuestro país nos podemos encontrar con los siguientes: funcionarios, funcionarios interinos, eventuales y contratados laborales. Es en el caso de los funcionarios interinos y en el personal laboral donde más nos vamos a centrar; debido a la gran problemática, controversia, conflictividad y litigiosidad derivados del gran volumen de este tipo de personal con los que contamos actualmente en nuestras AAPP. Como pone de manifiesto gran parte de la doctrina teórica al respecto, incluido Sánchez Morón, nuestro país ha sufrido un proceso de “laboralización” dentro del sector público (Sánchez Morón, 2018: 56). Proceso llevado a cabo bajo la bandera de una ideología de flexibilización de las relaciones laborales dentro de las AAPP. Aunque, como veremos, para algunos autores (idea que compartimos también), bajo la bandera de la flexibilización –más o menos necesaria debido a la rigidez del Derecho Administrativo que rige la relación funcional–; lo que realmente se ha llevado a cabo (sobre todo dentro de las EELL y en menor medida dentro de las CCAA) son procesos de “favoritismo” y de “enchufismo” hacia ciertos sectores de población relacionados con partidos políticos y; en ocasiones, con

²¹ Un tratamiento sobre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público en nuestro país (y también durante la vida laboral de los empleados públicos –su carrera administrativa–); además de algunas de las controversias que se pueden plantear en el acceso y que nos parece muy acertado, es el que se hace en: GARCÍA GARCÍA, M.J. (2018: 129-156); donde refiere, en su página 133 que “Los principios de mérito y capacidad son los únicos parámetros que dotan de contenido al principio de igualdad en el acceso a la función pública”.

²² No obstante todo ello, nosotros nos vamos a centrar en los trabajadores que forman parte de la función pública (los empleados públicos); dejando un lado los cargos políticos y electos.

ciertas corrientes sindicales. Ni que decir tiene que todo esto ha derivado, además, en un proceso de precarización²³ del trabajo dentro de nuestras AAPP. Todo en su conjunto desemboca en una considerable desprofesionalización de nuestro empleo y de nuestro sector público. Sin contar con el despropósito vertido hacia los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público recogidos en nuestra Carta Magna.

Además de la problemática de la "laboralización" de nuestras AAPP, ha de hacerse hincapié también en la transformación que ha sufrido nuestro sector público mediante la creación de sociedades mercantiles, fundaciones, etc. Fenómeno que se ha conocido como "*huida del Derecho Administrativo*"²⁴; y que, como veremos, ha ocasionado y ocasiona grandes problemas en nuestras AAPP. En ese sentido, "*Además, algunas administraciones o áreas administrativas se han inclinado (...) por ofertar contratos laborales temporales o plazas de interinos. De esta manera se ha visto aumentar paulatinamente el empleo precario en las administraciones públicas*" (Sánchez Morón, 2018: 57). Nosotros añadiríamos, además, la "*politización*" del empleo que se ha llevado a raíz de toda esta cuestión. Todo ello ha derivado a la problemática fundamental dentro de nuestras AAPP objeto de este estudio y análisis por nuestra parte. Como decimos, toda esta situación ha conllevado una problemática concreta en lo relativo al "*clientelismo*" y el "*favoritismo político*" dentro de la función pública de nuestro país. En palabras de Sánchez Morón: "*... contra el mandato constitucional, la influencia de los vínculos partidistas, grupales o familiares para el acceso al empleo público se ha desarrollado hasta límites preocupantes. Sobre todo en las administraciones menos estructuradas, como las locales, en sociedades y fundaciones del sector público, en instituciones dotadas de gran autonomía funcional (...)*" (Sánchez Morón, 2018: 57). Desdibujando así, desde nuestro punto de vista, la objetividad e imparcialidad de nuestras Administraciones; además de sortear –por otro lado– los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público de nuestro país.

Bajo el prisma de este análisis que compartimos, se pone en riesgo la objetividad necesaria a la que se debe la Administración, tal y como se establece en el artículo 103.1 de la CE de 1978. Además, claro está, de atentar contra los derechos fundamentales de igualdad planteados en los artículos 14 y 23.2 de la CE. Cuestión toda ella, que nos recuerda a la problemática de falta de objetividad y el exceso de favoritismo que ha sido históricamente el

²³ Un interesante tratamiento sobre la precarización del trabajo dentro de las AAPP lo encontramos en: PARADA, R. y FUENTETAJA, J. (2017: 32-34).

²⁴ Un tratamiento acertado del tema se puede ver en: GAMERO CASADO, E. (2015: 55-59).

hilo conductor de nuestra Administración desde sus orígenes; como puede observarse haciendo una revisión de la evolución histórica de nuestra función pública²⁵. Y todo ello no conlleva si no a una desprofesionalización de nuestro sector público. En ese sentido, cuando se concibió el Estatuto Básico del Empleado Público en el año 2007 (en adelante EBEP) se hizo con la idea de establecer un marco común que definiese mejor todas las cuestiones relativas a los empleados públicos en nuestro país que, hasta ese momento, estaban un poco dispersas y un tanto difusas. Este marco legal surge con la idea, además, de regularizar este tipo de situaciones. Pero no fue la única medida tomada hasta el momento. Haciendo una revisión de la normativa, después de entrada en vigor de la Constitución de 1978, no fue hasta el año 1984 –con la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP) y la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas– cuando se intenta dotar de un marco más actualizado al personal de nuestras AAPP. Aunque con algunas medidas legislativas más entre ambas fechas, se debió esperar hasta el año 2007 cuando se concreta del todo el EBEP, que se materializará definitivamente –en la normativa actual en vigor– en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP). Aún así, y a pesar de que en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas²⁶ (en adelante CORA²⁷) se recomienda tomar algunas medidas más incisivas y concretas –por no decir más valientes políticamente hablando– a la hora de reducir el gasto y evitar duplicidades innecesarias dentro de nuestro sector público institucional; las medidas legislativas que se tomarán tanto en el EBEP de 2007 (previo informe también) como en el TREBEP de 2015, no son lo suficientemente apropiadas ni todas las necesarias para atajar el problemática estructural que viene sufriendo nuestra función pública. Fueron –desde nuestro punto de vista– medidas tímidas y poco valientes que no resuelven de forma clara y concisa la problemática de nuestro sistema de empleo público.

Bajo nuestro prisma personal, y tal y como venimos planteando, es necesario tomar medidas para proporcionar a nuestras AAPP de sistemas y mecanismos de acceso a la función pública mejor blindados ante situaciones

²⁵ Para ver la evolución histórica de la función pública en España podemos consultar: MORENEO PÉREZ, J. L.; VILA TIerno, F.; ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A; *et al.* (2018: 23-40). También en PALOMAR OLMEDA, A. (2016: 13-77).

²⁶ Informe que se encarga para mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública sin minorar los servicios prestados.

²⁷ Informe que podemos encontrar en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> .

temporales y políticas que provocan este tipo de problemas. La objetividad de nuestras Administraciones debe quedar blindada con el único objetivo de favorecer los intereses generales de los ciudadanos y de ofrecerles una Administración cada vez más profesionalizada. En ese sentido, en palabras de Sánchez Morón, *"Se ha puesto el foco también en las consecuencias de la excesiva politización de la Administración Pública y del régimen del empleo público, y ha impedido o dificultado el desarrollo de un modelo gerencial de recursos humanos en las administraciones públicas"* (Sánchez Morón, 2018: 60). Modelo del que se hablaba ya en la Exposición de Motivos de del EBEP de 2007 que pretendía garantizar el marco normativo de la selección y la carrera profesional²⁸ en base a los criterios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que *"...establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos"*. Pero que, claro está, a pesar de estas declaraciones de intenciones, todavía no se ha materializado definitivamente de una forma operativa y funcional; que parece tardará en hacerse. Por tanto, no podemos sino que volver a reiterar la necesidad de tomar medidas más enérgicas, de legislar en la línea de una mayor profesionalización del personal al servicio de nuestro sector público institucional²⁹; dotándolo de mejores profesionales, mejor pagados y mejor formados; tratando de evitar el *"favoritismo"* y el *"enchufismo"*; ya que esta cuestión desprofesionaliza nuestro sector público, lo desdibuja y lo dota de mucho personal (sobredimensionamiento importante de las plantillas), pero poco adecuado (desde el punto de vista de la formación y de los mejores preparados); sin contar con el riesgo de la falta de objetividad en cuanto a la realización de su trabajo debido a los sesgos partidistas³⁰. Eso nos llevará, como veremos más adelante, a analizar la problemática del acceso a la función pública en

²⁸ Sería muy interesante -aunque eso daría lugar a otro trabajo de investigación- analizar los principios de igualdad, mérito y capacidad dentro de la carrera administrativa de los funcionarios y ver en qué términos se cumplen; así como las debilidades del sistema en ese sentido. Probablemente, las debilidades de nuestro sistema en esta cuestión en concreto, no diferirían mucho de las que planteamos en relación al acceso a la función pública en nuestro país.

²⁹ Ver el análisis comprado sobre esta cuestión, así como en lo relativo a la necesidad de un cambio de paradigma dentro de nuestras AAPP, que se realiza en: RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J.M. (2011: 293-334).

³⁰ También en el EBEP de 2007, haciendo referencia a todo esto de lo que venimos referenciando, trataba de la profesionalización de los funcionarios; sobre todo en el ámbito directivo. Cuestión *"aplazada"* y no resuelta tampoco en el Texto Refundido de 2015; y que se podría extrapolar al ámbito general del personal de nuestras AAPP. Como venimos reseñando, por desgracia, no es sólo una cuestión del personal directivo de nuestras administraciones, sino que, por el contrario, parece algo bastante generalizado; pasando a ser, definitivamente, lo que consideramos como una cuestión y un problema estructural dentro de nuestras AAPP.

nuestro país como un problema que se sitúa al inicio de todas estas cuestiones.

3.1. CRISIS ECONÓMICA Y EMPLEO PÚBLICO

Con la crisis económica iniciada en 2007 no sólo se paraliza el desarrollo del EBEP sino que, además, se producen profundos recortes dentro de las AAPP como medida contención del gasto (aumento de jornada laboral, reducción de días de asuntos propios, reducciones de salarios, reducción de efectivos, congelación de las tasas de reposición de funcionarios, etc). Las más importantes se toman desde el año 2010 hasta el 2013. No obstante, y tal y como hemos observado en el análisis tanto de los datos del Registro Central de Funcionarios y de la EPA; aún así, ha aumentado considerablemente el número de empleados públicos en nuestro país en los últimos años³¹. Medidas de recorte en materia de función pública que han empezado a revertirse de una forma lenta y progresiva a partir de 2015. Aunque los datos son un tanto contradictorios: por un lado, observamos el recorte en materia de personal y; por otro, un ligero aumento y repunte de efectivos dentro de la función pública. Los años de dura crisis han puesto de relieve los problemas estructurales de nuestro sistema de empleo público. Se ha puesto de manifiesto el gran problema del sobredimensionamiento de las plantillas en nuestras AAPP. La evolución de nuestra función pública; a pesar de haberse legislado al respecto, no termina de tomar las medidas suficientes y necesarias para atajar toda una serie de problemas estructurales de la que adolece. Parece no haber la suficiente *“valentía política”* como para llevar a cabo una reforma de la función pública en nuestro país lo suficientemente acertada que elimine esta serie de problemas estructurales de los que venimos haciendo referencia. Nuestra función pública sigue sufriendo de problemas de sobredimensionamiento de las plantillas, de entes públicos sin mucha razón de ser, de duplicidad de servicios, de personal poco formado y con un acceso un tanto dudoso, y de un largo etc. Cuestión que nos lleva a una clara desprofesionalización de nuestras AAPP. Resulta necesario, por tanto, procurar un paso más en la gestión de nuestro empleo público, generando políticas públicas eficaces y eficientes que atajen de forma correcta y adecuada los problemas

³¹ Un trabajo muy interesante y de gran importancia tanto por su rigor como por su claridad expositiva, que analiza de una forma exhaustiva todas las reformas acometidas durante este período, y en el que, desgraciadamente, por falta de espacio no nos podemos detener a comentar; y que refleja de una manera clara las medidas que se han tomado durante la crisis económica en nuestro país es: LÓPEZ BENÍTEZ, M., FUENTETAJA PASTOR, J.A. y RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S. (2017).

estructurales que se han puesto de manifiesto durante la crisis económica de nuestro país³².

3.2. LA IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN: LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL³³

Para nosotros, toda esta cuestión que venimos analizando, representa un factor de suma importancia para el buen desarrollo democrático de nuestras administraciones y, por ende, de nuestra sociedad. Según los datos que hemos analizado en relación con el PIB y en relación al gasto en personal en las AAPP, dicho porcentaje del gasto público en el PIB de nuestro país asciende a un total del 41,30 % del total (499.520, millones de euros). Casi la mitad de nuestro PIB. También hemos visto que, en términos porcentuales, en la AGE, el personal laboral y los que representan a otras categorías representan tan sólo el 18,44 %, en las CCAA suman un total del 41,53 % y, en las EELL asciende a un total del 65,57%. Resultados, además, como hemos señalado, que puede que no reflejen el número exacto de personal de otras entidades del sector público y dependientes de las AAPP. Un 41,53 % de personal no funcionario en las CCAA y un 65,57 % en las EELL es un dato enormemente alto, muy considerable y de suma importancia. No sólo por el hecho de la proporción del gasto público en el conjunto del PIB de nuestro país, si no por el hecho de que, como veremos, en multitud de ocasiones, no se respetan los principios de igualdad (artículos 14 y 23.2 de la CE), mérito y capacidad en el acceso al empleo público; faltando así también a los principios constitucionales de objetividad e imparcialidad³⁴ que debe regir el funcionamiento de nuestras AAPP. Cuestión que ha situado en primer plano la preocupación por estas cuestiones³⁵. Por tanto, si no mantenemos la objetividad y la imparcialidad en nuestras AAPP, no podemos mantener una eficacia y eficiencia administrativas a la altura de las necesidades de nuestra sociedad³⁶.

³² En ese mismo sentido se manifiestan: LÓPEZ BENÍTEZ, M., FUENTETAJA PASTOR, J.A. y RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S. (2017: 284).

³³ Un análisis detallado de la perspectiva constitucional de nuestra función pública se encuentra en: PALOMAR OLMEDA, A. (2016: 77-110).

³⁴ Un oportuno tratamiento del tema (objetividad, neutralidad e imparcialidad) se hace en: GARCÍA COSTA, F.M. (2011: 21-42).

³⁵ Véase la noticia de uno de los últimos casos polémicos en oposiciones de música en Madrid -por poner un claro ejemplo- que ha trascendido a la prensa y que, al parecer, ha obligado a la sustitución del órgano de selección y a la repetición de las pruebas de acceso https://elpais.com/ccaa/2019/07/21/madrid/1563738514_071054.html .

³⁶ Véase, en ese sentido: RASTROLLO SUÁREZ, J.J. (2017). Donde se trata de los principios de buen gobierno dentro de nuestras AAPP.

También es puramente una cuestión de justicia social, de igualdad de oportunidades. Se ha de procurar una reforma de los mecanismos de acceso, de la configuración de los órganos de selección; así como un sistema de penalización en caso de incumplimiento de las medidas de acceso a la función pública. Pero todo esto es también una cuestión de eficacia y de eficiencia ante el ciudadano al seleccionar a los mejor preparados para cada puesto. Tan sólo de esta forma evitaremos la problemática del sobredimensionamiento de las plantillas, de la desprofesionalización del personal al servicio de las AAPP, de la precarización de las relaciones laborales dentro de la administración; dejando a un lado, de paso, el “favoritismo” y el “enchufismo”; cuestiones clara y notablemente desfavorecedoras en lo relativo a la eficacia y a la eficiencia administrativas; así como en todo lo relativo a la igualdad de acceso a nuestro sector público. La profesionalización de nuestras AAPP es la única vía para mantener los principios constitucionales básicos y fundamentales para un buen desarrollo democrático de nuestras Administraciones y, por ende, de nuestra sociedad en su conjunto. Profesionalización del sector público: palabra clave y que rige el hilo conductor de este trabajo, que evitará también –además de todo lo expuesto– el fenómeno conocido como la “fuga de cerebros” dentro de nuestras AAPP hacia el sector privado o hacia países de nuestro entorno más inmediato³⁷. Tal y como venimos poniendo de manifiesto, la problemática sobre el marco normativo que garantice la selección en base a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad a la que hacía referencia la Exposición de Motivos del EBEP de 2007 parece no estar resuelta. Y es por ello por lo que volvemos a reiterar la idea de la necesidad una reforma legislativa en torno a estos asuntos no del todo atajados como se debiera, con la idea de reforzar nuestros principios constitucionales, y con el único objetivo de dotar a nuestras AAPP de los mejores y más dotados profesionales que cumplan con los principios constitucionales de imparcialidad y objetividad; además de procurar la igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso a la función pública española. Cuestiones básicas para el buen funcionamiento y desarrollo de una sociedad democrática como la nuestra.

3.3. HACIA UNA NUEVA TENDENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los procesos de reforma y/o de modernización de las AAPP en nuestro país y, por ende, de la función pública, parece que son y han sido una constante. Desde un punto de vista histórico –y ciñéndonos al ámbito

³⁷ Cuestión esta última muy importante y notable que se ha dejado ver durante los duros años de la crisis en nuestro país.

concreto de la función pública– hacemos referencia a la primera norma que intenta poner un poco de orden en estas cuestiones: el Real Decreto de 1828 de Luis López Ballesteros. Años más tarde nos encontramos con el Estatuto de Bravo Murillo de 1852. El de Maura tendrá lugar en 1918. Como norma preconstitucional contamos con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado del año 1964 que desarrolla la Ley de Bases 109/1963, de 20 de julio. Después de la CE de 1978 destacamos la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, completada por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y; más tarde, por la Ley 9/1987, de 12 de junio, que regula el sistema de representación de los funcionarios públicos y su participación y negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de empleo. Tras un intento fallido de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública en 1999, y tras un intenso período de estudio y reflexión, en 2007 ve la luz la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. No obstante, para Sánchez Morón, *“El impulso reformista del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007 se agotó enseguida, como muestra del escaso entusiasmo con que los legisladores —y los partidos políticos y sindicatos del empleo público— aprobaron o sostuvieron la aprobación de esa ley”* (Sánchez Morón, 2019: 225); subsistiendo así los problemas de fondo que caracterizan nuestro empleo público. Después de varias reformas legislativas llevadas a cabo entre 2010 y 2012 (más orientadas al sostenimiento de las arcas públicas que a una reforma estructural de nuestra función pública y de nuestras AAPP que solucionen su problemática de fondo); en 2015, finalmente, ve la luz el actualmente en vigor Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; precedido también de un gran esfuerzo de investigación y de racionalización del sector público que dio a luz al Informe CORA³⁸. Se muestra aquí, cuál es la filosofía actual de nuestro modelo de Administración Pública³⁹.

³⁸ Para hacernos una idea de cuáles son los derroteros por los que se encaminan nuestras AAPP actualmente, podemos consultar la web del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) www.inap.es. En el caso andaluz los datos del IAAP (Instituto Andaluz de Administración Pública) <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter>.

³⁹ Manual muy importante e interesante que analiza minuciosamente esta cuestión es el publicado por el INAP que, en su Capítulo II, lleva a cabo un exhaustivo análisis sobre la selección y la carrera administrativa de nuestra función pública; haciendo especial hincapié en el refuerzo del mérito y la imparcialidad en dichos procesos, así como elaborando también una serie de interesantes propuestas para eliminar esta problemática concreta. ARESES VIDAL, X. *et al.* (2017).

Ya en la Exposición de Motivos del EBEP de 2007 se hacía referencia a que éste era un paso importante y necesario para un proceso de reforma que debía “(...) *adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo (...)*”. Se destacaba, como factor importante al personal al servicio de las AAPP para afrontar los nuevos retos a los que se enfrentaba la sociedad. Se hacía necesario atraer a “... *los profesionales que la Administración necesita (...)*”. A pesar de todo ello, no se termina de legislar en *pro* de una reforma real que solucione los problemas de nuestra función pública que, como podemos observar a través de su evolución histórica, no termina de concretarse en algo efectiva y realmente transformador y adecuado a las necesidades de nuestras AAPP. En el Informe CORA⁴⁰, en materia de función pública se recogen una serie de medidas interesantes que tampoco se terminan de concretar en la normativa aprobada posteriormente. Como tampoco lo hicieron en su momento las medidas que aportó como propuestas el Informe que precedió al EBEP de 2007⁴¹. En esta misma línea de investigación, Arenilla Sáez lleva a cabo un exhaustivo análisis de la evolución y del proceso de modernización de nuestras AAPP en las últimas décadas, destacando dentro del entramado administrativo de nuestras AAPP que “*La base operativa sigue dominada por las reformas implantadas en la década de los años 50 y 60 del pasado siglo, (...). ... desde entonces más que reformas han existido procesos de modernización que no han alterado los referentes culturales ni el modelo de actuación*”. También hace referencia a las características más importantes de los procesos modernizadores que hemos vivido en las últimas décadas, destacando su “...*escasa voluntad de introducir cambios reales; predominio de la cultura jurídico-formal; parcialidad en su concepción y ejecución; (...) mantenimiento del corporativismo; falta de liderazgo político y de perseverancia; carencia de una perspectiva intergubernamental efectiva; fortalecimiento de la dirección política*”. Para Arenilla Sáez, “*Los procesos modernizadores realmente no han tenido voluntad de modificar la cultura administrativa o no lo han logrado debido, esencialmente, a la falta de liderazgo político y a la escasa perseverancia en los cambios introducidos*”. (Arenilla Sáez, 2017: 302-317). En líneas generales, parece que existe una idea clara de la necesidad de transformación de todas las épocas, de provocar un cambio de

⁴⁰ Comisión para la Reforma de las AAPP. Creada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012 para mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad pública, con el objetivo de conseguir una mayor eficacia y eficiencia dentro de nuestras AAPP. CORA se organizó en 4 subcomisiones que recoge un total de 218 medidas. Lo podemos encontrar en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> .

⁴¹ En la línea de falta de concreción sobre esta materia véase: MARTÍN REBOLLO, J.L. (2007: 129-159).

rumbo dentro del funcionamiento en materia de función pública dentro de nuestras AAPP; cuestión que, sin embargo, no parece llevarse a cabo por la falta del suficiente arrojo y de la necesaria valentía política. O, simplemente, es una cuestión que realmente no interesa plantearse sino en adecuados, concretos y puntuales discursos políticos⁴².

Dentro de ese ánimo modernizador, otro aspecto que consideramos muy importante y que complica aún más todo el entramado administrativo de nuestras AAPP es la cuestión ya apuntada en torno al Sector Público Administrativo, Empresarial y Fundacional dentro de nuestras AAPP. Ese enorme y complejo compendio de organismos, entidades, sociedades, empresas públicas, etc.; que se han desarrollado a lo largo de varias décadas dentro de nuestras Administraciones⁴³. Contamos, entre otras, con todo un elenco de empresas públicas dentro de nuestro sector institucional que giran dentro de las corrientes neoliberales imperantes en la política global desde principios de los años 80 del siglo pasado hasta la fecha. Sin contar con el hecho de que, desde nuestras AAPP se ha utilizado mucho la figura de la subcontratación empresarial para prestar muchos de los servicios propios de nuestras AAPP; intentando introducirse –además– técnicas directivas de las corporaciones privadas dentro de la función pública con el único “objetivo” de obtener una mayor eficacia y eficiencia. Cuestión que ha provocado no pocas situaciones de conflictividad dentro de nuestro sector público. Sobre todo en lo relativo a las CCAA y en las EELL, que ha sido donde más se ha usado este tipo de mecanismos con el único objetivo de “laboralizar” más las relaciones laborales dentro de nuestras AAPP. “Laboralización” que no ha hecho más que precarizar las relaciones laborales dentro de nuestras AAPP

⁴² Pongamos como ejemplo la intervención del, por aquel entonces, Ministro de Administraciones Públicas (Jordi Sevilla), en una Conferencia que tuvo lugar en la Biblioteca Nacional el 23 de octubre de 2006 titulada: *Función y funcionamiento de los funcionarios españoles*. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/prensa/historico_intervenciones/historico_Jordi_Sevilla/intervenciones/0117/Conferencia-Funcionarios--Bib.pdf.

⁴³ Nuestra AGE cuenta con: a) un Sector Público Administrativo (compuesto por Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, otras Entidades Estatales de Derecho Público, Consorcios del Sector Público Estatal); b) con un Sector Público Empresarial (Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles Estatales, otras Entidades Estatales de Derecho Público, Consorcios del Sector Público Estatal, Fondos carentes de Personalidad Jurídica) y, por último, c) el Sector Público Fundacional. Como podemos observar, un vasto y complejo entramado jurídico que también forma parte de nuestras AAPP. Asimismo, dentro de los tres niveles de descentralización administrativa con los que contamos, podemos extrapolar este mismo esquema al resto de AAPP de nuestro país adaptándolas a cada una de las CCAA y a las EELL en función a sus características propias. Cuestión que, como hemos dicho, complica y dificulta aún más todo lo que venimos poniendo de manifiesto.

y favorecer unas dinámicas de acceso a nuestras Administraciones poco acordes con la normativa en vigor. Para Sánchez Morón, *“El régimen jurídico de la función pública busca flexibilizarse en aspectos esenciales (sistemas de acceso y promoción, (...) posibilidades de empleo temporal y a tiempo parcial, mayor discrecionalidad retributiva (...), facilidades para la extinción de la relación de servicio...)...”*. Todo lo cual conlleva a una serie de consecuencias dentro de nuestro sector público. En palabras de este mismo autor conlleva: *“... la reducción cuantitativa de efectivos en el empleo público, que deriva de la privatización de algunos servicios que siguen siendo de titularidad pública y de algunas actividades administrativas (...), etc.”*. Toda esta aplicación de técnicas y tácticas del sector privado al público, según Sánchez Morón *“... suelen reducir las garantías del sistema de mérito y de la imparcialidad de los empleados públicos, con inevitables secuelas de corrupción, (...)”* (Sánchez Morón, 2018: 35-39); afirmación que compartimos en su totalidad y que provoca una desprofesionalización de nuestras instituciones.

Esta privatización de servicios ha provocado también multitud de problemas dentro de nuestras AAPP. La subcontratación de servicios mediante la vía del artículo 42 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) ha desencadenado –en no pocas ocasiones– en que al volver a asumir dichos servicios las AAPP hayan tenido que asumir a los trabajadores de las contrataciones vía sucesión de empresas (artículo 44 del ET); aumentando así, considerablemente, sus plantillas; *“bordeándose”* los límites constitucionales de los principios de igualdad, mérito y capacidad que propugna nuestra Carta Magna (o generando conflictos individuales y colectivos entre las plantillas y las AAPP que han desencadenado en una judicialización de la situación⁴⁴). Esta práctica, refuerza la tesis del *“clientelismo político”* dentro de nuestras AAPP, sobre todo en las EELL y, en menor medida, en las CCAA. Ejemplo claro de ello son los anuncios por parte de algunos alcaldes en campaña electoral de asumir como parte de la plantilla municipal los efectivos de las subcontratas de servicios municipales que venía prestando dichos servicios; o anunciando en período electoral la *“regularización-consolidación”* de las relaciones laborales de este colectivo.⁴⁵

⁴⁴ Véase como ejemplo la problemática generada en la Junta de Andalucía al respecto de la subrogación empresarial de los trabajadores de las Escuelas Infantiles. https://www.eldiario.es/andalucia/Junta-Andalucia-trabajadoras-escuelas-infantiles_0_926007908.html

⁴⁵ Véase, por poner un ejemplo, el caso de Vélez Málaga, que anuncia la disolución de su empresa municipal con la idea de hacer fijo en plantilla del Ayuntamiento a 800 trabajadores <https://www.diariosur.es/axarquia/velezmalaga-disolvera-tres-201820190410211949-nt.html>

Cuestiones como las anteriores y, sobre todo, la de la sucesión de empresas en el ámbito de la subcontratación pública (personal laboral que preste sus servicios en mercantiles, fundaciones, consorcios públicos, etc.), llevó al anterior gobierno de Mariano Rajoy en el año 2017 a introducir una modificación al respecto vía Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) por la que se pretendía la modificación del TREBEP; al objeto de limitar este tipo de prácticas en nuestras Administraciones a la hora de –en el caso de los EELL– la remunicipalización de los servicios. Todo ello, con la idea de limitar el gasto público y –desde nuestro punto de vista– con la idea de reforzar la eliminación de las malas prácticas en la contratación y favorecer los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso. Planteada cuestión de inconstitucionalidad por parte de algunos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, dicha cuestión da lugar a la STC 122/2018 que declara la inconstitucionalidad de la medida pretendida vía Ley de Presupuestos Generales del Estado; dando al traste con un posible –que no el más adecuado o el más oportuno– mecanismo de control de este tipo de prácticas⁴⁶. Por tanto, se desprende de todo lo expuesto que las medidas adoptadas con la idea de reformar o de modernizar nuestras AAPP no han sido medidas realmente efectivas y eficientes; sino que parecen más medidas para “salir del paso” de situaciones complicadas que; además –y paradójicamente– son provocadas por el propio funcionamiento deficiente de nuestro sistema. Parece que se trabaja más a “salto de mata” que con un sistema de políticas públicas adecuadas que realmente solucionen los problemas estructurales de los que adolece nuestro sistema⁴⁷. Se hace necesario pues un cambio de rumbo dentro de nuestro sector público. En ese sentido, Ramió y Salvador ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de rumbo de nuestras AAPP, puesto que para ellos “...está en juego su propia supervivencia⁴⁸” (Ramió y Salvador, 2018: 9) ante las necesidades planteadas por la sociedad del siglo XXI; resaltando la necesidad de erradicar las prácticas de “clientelismo político” en las contrataciones dentro de nuestras AAPP; sustituyendo dichas prácticas por sistemas más ágiles y más objetivos en el acceso, basado en criterios de

⁴⁶ En definitivas cuentas, la STC lo que viene a decir es que no se puede modificar una normativa básica mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado, puesto que la vocación de las leyes de presupuesto no es la de introducir modificaciones normativas que corresponden a leyes básicas que deben llevarse a cabo por otro procedimiento de elaboración o de modificación de normas.

⁴⁷ En todo lo relativo al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, véase: PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2005).

⁴⁸ Interesante análisis el que se hace en este trabajo que, por falta de espacio, no podemos analizar con la profundidad que se merece.

méritos que refuercen nuestros principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (Ramíó y Salvador, 2018: 139-160).

4. LA HETEROGENEIDAD EN NUESTRO SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO

El artículo 8 del TREBEP nos define claramente el concepto de empleado público en nuestro país. Dice así: *“Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”*. Además, clasifica a los empleados públicos en las siguientes categorías: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal) y personal eventual. Son funcionarios de carrera conforme al artículo 9 del TREBEP *“... quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”*⁴⁹. Por otro lado, el artículo 10 define a los funcionarios interinos como los que *“... por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia⁵⁰, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, b) La sustitución transitoria de los titulares, c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses”*. Su selección deberá realizarse *“mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad mérito, capacidad y publicidad”*. Cuestión esta última que plantea no pocos problemas en cuanto al acceso a la función pública de este tipo de empleados públicos. Conforme al artículo 10.5 del TREBEP, a los interinos se les aplicará las reglas del Derecho Administrativo.

El personal laboral que presta sus servicios en las AAPP se contempla en el artículo 11 del TREBEP, que es aquel el que *“...en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las*

⁴⁹ Un análisis en profundidad del TREBEP es el que se lleva a cabo en: PALOMAR OLMEDA, A. (2016: 111-184).

⁵⁰ La eliminación de las cursivas dentro de la cita son nuestras. Hemos querido resaltar esta cuestión debido a uso fraudulento que se ha hecho de esta figura contractual.

*Administraciones Públicas*⁵¹. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo⁵², por tiempo indefinido⁵³ o temporal⁵⁴.

El personal eventual (artículo 12) es el que "... en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial..."; estando limitado por ley el número y las condiciones retributivas de los mismos. Además, serán nombrados y cesados conforme al nombramiento y cese de la autoridad para la que preste sus servicios; no pudiendo constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna en la misma; aplicándosele el régimen general de los funcionarios de carrera. De esta última categoría de empleado público se ha abusado mucho en épocas pasadas –generando también alguna que otra controversia, como por ejemplo en materia de

⁵¹ Un amplio, detallado y minucioso desarrollo de la contratación laboral en cualquiera de las modalidades vigentes en nuestra legislación actual; así como de los detalles de la misma lo podemos encontrar en: ALEMÁN PÁEZ, F. (Director) (2018); CRUZ VILLALÓN, J. (2018); GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (2017); MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. y GARCÍA MURCIA, J. (2018); MERCADER UGUINA, J.R. (2018); MOLERO MANGLANO, C. (Director), LÓPEZ ÁLVAREZ M^a.J., MATORRAS DÍAZ-CANEJA, A. y SÁNCHEZ CERVERA, J.M. (2017); MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M^a. N. y VILA TIerno, F. (2018); MONTOYA MELGAR, A. (2017) y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. (2017).

⁵² Normalmente, el acceso de este tipo de empleado público se hace mediante procesos selectivos, haciendo uso de alguno de los mecanismos que analizaremos más adelante (oposición, concurso-oposición o concurso de méritos).

⁵³ Más utilizados en empresas públicas, sector fundacional, etc. Aunque dentro de las AAPP, vía jurisprudencial (y hasta que no se convoque definitivamente la plaza y se desarrolle en su totalidad el procedimiento selectivo y se adjudique) se consideran todos aquellos contratos en fraude de ley (conforme al artículo 15.3 del ET) llevados a cabo por las diversas AAPP de nuestro país; cuestión objeto también de análisis en este trabajo. Son los llamados jurisprudencialmente "*indefinidos no fijos*", que forman parte también de nuestros empleo público.

⁵⁴ Las modalidades de contratación temporal las podemos encontrar en la Sección 4^a, Capítulo I del Título I, artículos 10 (trabajo en común y contrato de grupo), 11 (contratos formativos), 12 (contrato a tiempo parcial y contrato de relevo), 13 (trabajo a distancia), 15 (duración del contrato) y 16 (contrato fijo-discontinuo) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET). Así como lo dispuesto en los siguiente normativa de desarrollo vía Reales Decretos: Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial; Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos; Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el artículo 8, apartado 5, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de información al trabajador sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo; en el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, y en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

retribuciones de trienios⁵⁵–; llegándose a limitar por ley durante estos últimos años de crisis económica tanto su número como sus retribuciones (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local)⁵⁶. Dicha normativa “... establece directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza en las Administraciones Locales, través de topes máximos en función de la población” (Fuentetaja Pastor, 2015: 72)⁵⁷; cuestión que ha sido resuelta definitivamente por la STC 103/2013 –que sintetiza la doctrina de sentencias previas 32/1981, 214/1989, y 50/1999–; tal y como analiza muy bien Jesús María Chamorro González (Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo. Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias) (Chamorro González, 2018).

Por último, el artículo 13 del TREBEP hace referencia al personal directivo profesional dentro de nuestro sistema⁵⁸. Poco desarrollado hasta el momento en nuestro país, es un personal que viene desarrollando “...funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración”. La filosofía de esta última categoría de empleados públicos es la que nosotros compartimos no sólo para el personal directivo, sino para el conjunto de empleados públicos en general⁵⁹. Haciendo referencia al personal directivo dentro de las AAPP en nuestro país, Sánchez Morón nos dice que: “Una administración moderna necesita (...) de un grupo directivo profesionalizado, capaz de imprimir las cualidades que debe tener toda gran organización productiva o de servicios, basada en las técnicas del management, sin perjuicio de las peculiaridades que comporta su aplicación a la Administración” (Sánchez Morón, 2018: 90). Este personal, a diferencia del eventual, no es nombrado por razones de confianza política; sino en atención a los principios de mérito, capacidad y en base a criterios de

⁵⁵ Para el tratamiento de este tema véase: MARINA JALVO, B. (2016: 179-202).

⁵⁶ Interesante nos parece el Informe publicado por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en relación a: *El personal eventual en las Entidades Locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial. Federación Española de Municipios y Provincias. http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/portal_localweb/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3321_1.pdf.

⁵⁷ Así lo referencia también, en cuanto a la redefinición que se hace de este personal a partir de 2013.

⁵⁸ Un análisis detallado de esta figura como motor de liderazgo del cambio y como factor de profesionalización; y con el planteamiento de una serie de propuestas para su fomento dentro de nuestras AAPP se hace en: BAZ VICENTE, R. (2014).

⁵⁹ En esa línea, las Administraciones Públicas de nuestro país que más se pueden acercar a esta filosofía de trabajo son la Agencia Tributaria y la Seguridad Social; probablemente por su alto interés recaudatorio para el interés común.

idoneidad, garantizándose la publicidad y la concurrencia a dichos puestos, conforme al artículo 13.2 del TREBEP. Aunque, al final, la decisión última en cuanto a la elección, si que goza de cierta arbitrariedad por parte del órgano de selección; cosa que nos parece que plantea una dicotomía que va en contra del criterio de profesionalización de los directivos de nuestras AAPP; rompiendo además con el criterio de igualdad, mérito y capacidad ante el acceso⁶⁰. Para Fuentetaja Pastor, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tampoco termina de resolver y desarrollar la figura del directivo público. Y, en cuanto a las EELL, lo que hace es continuar con la “*tradicional aproximación fragmentaria*” de este personal; sin delimitar definitivamente unas claras funciones competenciales sobre el mismo (Fuentetaja Pastor, 2015: 74)⁶¹.

De todo lo expuesto podemos concluir que nuestro modelo de Empleo Público es muy heterogéneo y enormemente complejo⁶². Existe una dualidad de regímenes jurídicos⁶³. Por un lado, nos encontramos el régimen estatutario –dictado al amparo de la habilitación competencial del art.149.1.18 de la CE– pudiendo además las CCAA aprobar su legislación propia en el marco de dichas bases estatales. Por otro lado, tenemos el régimen de derecho laboral –normas de derecho necesario que son aplicables al personal laboral–⁶⁴. La cuestión de dicha heterogeneidad se complica aún más debido a la descentralización administrativa imperante en nuestro país y a un vasto conglomerado empresarial y fundacional del que

⁶⁰ En esa línea de profesionalización de los empleados públicos y en la defensa de la creación de un Estatuto específico del personal directivo dentro de nuestra función pública con el único objetivo de generar una mayor profesionalización del sector, es en la que se muestra el documento de FEDECA (Federación Española de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado): *El Estatuto del directivo público*. Cuerpos Superiores de la Administración. (2018). Se nos muestra un análisis de la situación y la necesidad de esta figura; haciendo un análisis comparado con los países de nuestro entorno.

⁶¹ Un interesante análisis sobre el estatuto del directivo público y su inaplazable regulación es el que se hace en el Capítulo III de ARESES VIDAL, X. *et al* (2017) En él se nos dan razones para dicha regulación haciendo un análisis de la situación actual dentro de nuestras AAPP.

⁶² Un tratamiento de los instrumentos de ordenación y organización del personal en nuestro empleo público acertado es el que se hace en: MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., LÓPEZ INSUA, B., MORENO BRENES, P., MORENO VIDA, M.N., SALAS PORRAS, M., y VIDA FERNÁNDEZ, R. *Curso de derecho del empleo público*, op. cit., (2018: 175-212).

⁶³ Interesante y conciso tratamiento de la delimitación de la relación laboral y sus tipos de empleados públicos es el que se hace en: DESDENTADO DAROCA, E. (2016: 31-40).

⁶⁴ Dicho régimen laboral procede de “... la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 que permitió a la Administración vincularse a través de un contrato de trabajo sometido al derecho laboral sin otro requisito que el de disponer de la autorización reglamentaria correspondiente”. Base de datos. Francis Lefebvre.

ya hemos hecho referencia (sin contar con el elemento también controvertido y litigioso de las subcontratas). En un intento de dotar de un régimen jurídico unificador y de aclarar la situación de los empleados públicos en nuestro país, esta clasificación de empleados públicos ya la recogía en su momento el EBEP de 2007. No se produce con esto, ni más ni menos, que una concreción más en nuestra normativa de una ya antigua corriente de “laboralización” dentro de nuestro sistema de relaciones laborales, así como dentro de nuestro sector público. “Laboralización” que no posee otro objetivo que el de flexibilizar las relaciones laborales dentro de nuestro sistema y, por ende, de nuestras AAPP⁶⁵. Concepto el de “flexiseguridad” que se crea como medida de flexibilización de las relaciones laborales dentro de un sistema que de por sí es muy rígido, pero marcando una seguridad para la parte más débil de la relación laboral: el trabajador. No obstante, como otras muchas cuestiones, esta, al final –desde nuestro punto de vista y el de muchos de los autores–, ha sido utilizada para precarizar más el trabajo dentro de nuestro país –incluidas también nuestras AAPP, sobre todo en EELL y CCAA–.

Por tanto, contamos con un complejo sistema de Empleo Público, que parte de una normativa estatal básica que puede ser desarrollada por las CCAA (aunque con limitaciones y con un estricto respeto a la legislación básica estatal⁶⁶), además de contar con la autonomía de las distintas EELL para lo que legalmente se le permite según su normativa propia (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Complejo sistema que cuenta con la peculiaridad de que el personal laboral está sujeto a la normativa de función pública en líneas generales –retribuciones, negociación colectiva, etc.–, respetando los términos de contratación laboral siempre que no contradiga a las normas de función pública en base al artículo 149.1.7 de la CE. Siendo aplicable la negociación colectiva vía convenio al personal laboral⁶⁷. Aun así, las normas del TREBEP son de directa aplicación al personal laboral de las AAPP de acuerdo con el artículo 7 del TREBEP. De

⁶⁵ Esta “laboralización” y su evolución, como medida de “flexiseguridad” dentro de nuestro marco jurídico, ha sido analizada con buen criterio por parte de: VIGO SERRALVO, F. (2015: 66-151).

⁶⁶ Véase como resuelve la cuestión el Tribunal Constitucional en la interesante STC 9/2016, de 21 de enero de 2016, donde se analiza muy bien el carácter básico de la normativa estatal de función pública en nuestro país.

⁶⁷ La negociación colectiva –dentro del hilo conductor de este análisis– no deja de plantear problemas de relativa importancia, en relación a la aplicación del convenio colectivo aplicable al personal, en el supuesto de reversión de servicios públicos en nuestras AAPP y su consiguiente subrogación empresarial derivados de los contratos administrativos realizados –donde también se pone de manifiesto la gran heterogeneidad y complejidad de nuestro sector público–; tal y como analizan VILA TIerno, F. y GÓMEZ SALADO, M.A. (2019: 6-19).

todo ello se denota que el concepto de empleado público en nuestro país es un concepto muy complejo, derivado de la gran heterogeneidad de empleados públicos; cuestión que se complica aún más con nuestra particular descentralización administrativa; además de las decisiones tomadas por los Tribunales de Justicia en base a cada caso en particular (incluida la importante jurisprudencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea)⁶⁸.

Además de todo lo anteriormente expuesto (incluido el sector público institucional, las empresas públicas, las fundaciones, etc.), y algo que complica aún más la cuestión; es el asunto ya mencionado de la subcontratación (reflejado en el artículo 42 del ET) en las AAPP de nuestro país derivada de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Cuestión que ha provocado y provoca –como ya hemos mencionado– bastantes litigios; sobre todo a la hora de la sucesión de empresas (artículo 44 del ET) –o, en multitud de ocasiones, a la hora de la definición de funciones de este personal subcontratado que pasa a trabajar dentro de las dependencias de las AAPP– y, en no pocas circunstancias, bajo la dirección y organización de los empleados públicos al servicio de dichas Administraciones⁶⁹. Medidas todas ellas claramente utilizadas para flexibilizar el régimen de contratación llevando a cabo una precarización del trabajo, un fraude en la contratación que deriva en multitud de ocasiones en litigios, en un engrosamiento del personal al servicio de las AAPP (aunque muchos de ellos no sean considerados oficialmente empleados públicos) y; automáticamente, un aumento considerable del gasto público. En lo que parece una tendencia

⁶⁸ Un vastísimo, preceptivo, detallado, riguroso y extenso trabajo; que pone de manifiesto la incidencia de la legislación europea y de las decisiones de los Tribunales de Justicia europeos en nuestro ordenamiento jurídico en todos los ámbitos de la relación laboral de nuestro país –además de ser una obra de referencia–, es el que se lleva a cabo en: LEFEBVRE, F. *Derecho Social de la Unión Europea*. (2018). Destacamos, por la relación directa con nuestro trabajo, su Capítulo 44 (pp. 1181-1214) que trata sobre el Empleo Público desde el punto de vista del marco de la Unión Europea.

⁶⁹ Cuestión esta que se puede confundir en multitud de casos con una cesión ilegal de trabajadores, no cumpliéndose por tanto lo previsto en el artículo 43 del ET. Pudiéndose derivar así más problemas según lo previsto en el apartado 4 de este artículo que dice así: *“Los trabajadores sometidos al tráfico prohibido tendrán derecho a adquirir la condición de fijos, a su elección, en la empresa cedente o cesionaria. Los derechos y obligaciones del trabajador en la empresa cesionaria serán los que correspondan en condiciones ordinarias a un trabajador que preste servicios en el mismo o equivalente puesto de trabajo, si bien la antigüedad se computará desde el inicio de la cesión ilegal”*.

deliberada dentro de nuestras AAPP. En palabras de Sánchez Morón, con este tipo de prácticas “...se ha creado no poca confusión, hasta el punto de que algunos de esos profesionales o trabajadores contratados han demandado al finalizar sus contratos (...) que se les reconociera una relación de carácter laboral con la Administración y, por ende, un despido nulo o improcedente; o bien la subrogación de la administración contratante en la relación laboral que mantenían con la empresa contratista” (Sánchez Morón, 2018: 66). Situación esta que ha sido limitada por el artículo 308.2 de la LCSP⁷⁰. De esta forma no se podrá producir, a la extinción de los contratos, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. Todo esto ha generado también mucha litigiosidad y confusión dentro de nuestros Tribunales; no resolviéndose del todo la cuestión, puesto que en base al artículo 44 del ET los trabajadores, a la finalización de la gestión directa con la subcontrata pueden solicitar la subrogación empresarial de su relación laboral (pasando a formar parte de las plantillas de nuestras AAPP; aunque no sean considerados como empleados públicos estadísticamente hablando, pero lo son a efectos prácticos). No obstante, y aún así, dependen de las AAPP contratantes, aumentando de forma indirecta las plantillas, generando un gasto adicional de las arcas públicas y, de manera indirecta, saltándose, sorteando o bordeando los principios de igualdad, mérito y capacidad, transparencia y profesionalidad para el acceso a la función pública de nuestro país; favoreciendo así, en muchos casos, el “favoritismo” y el “clientelismo político” (Sánchez Morón, 2018: 67).

4.1. LA DUALIDAD DE NUESTRO SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO: EL RÉGIMEN ESTATUTARIO Y EL LABORAL⁷¹

Ya hemos hecho referencia a que una de las características principales de nuestro sistema de empleo público es su dualidad; que se recoge tanto en el EBEP de 2007 como en el TREBEP de 2015. Ya en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007 –bajo la bandera de la flexibilidad– se justifica la contratación laboral dentro de nuestras AAPP, y se hace con la introducción en nuestro empleo público de elementos y criterios propios de gestión de la empresa privada. En dicha Exposición de Motivos se hace referencia a los problemas que generan esta dualidad que está sujeta a ciertas especificidades. No obstante, también contempla la idea de que “... conviene

⁷⁰ Que dice así: “En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación del personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores”.

⁷¹ Un tratamiento detallado de la figura del personal laboral al servicio de la Administración Pública en nuestro país es el que se realiza en: PALOMAR OLMEDA, A. (2016: 755-814).

regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público". Cuestión esta última que, aunque contemplada, no deja de ser una cuestión no resuelta del todo por parte del legislador hasta el momento; siendo más una declaración de intenciones que una batería de medidas efectivas que solucionen la problemática que se deriva de esta situación, puesto que el número de litigios y la conflictividad laboral al respecto son numerosos como veremos más adelante con el gran número de STS en torno a las interinidades –entre otras– dentro de nuestras AAPP.

Ya en el artículo 1 del TREBEP se dice que *"El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación"*. Y en su apartado 2 se nos dice que *"Asimismo tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas"*. Se refleja pues, claramente, la dualidad de nuestro sistema de empleo público actual. Por tanto, el TREBEP *"... mantiene dos regímenes jurídicos, el de personal funcionario y el de personal laboral, aproximando ambos regímenes jurídicos a través de normas comunes"* (Lefbvre. Base de Datos). Dualidad esta que pone en evidencia la complejidad de nuestro sistema, y que se refleja también en el sistema de fuentes a aplicar al personal laboral al servicio de nuestras AAPP: en primer lugar se han de aplicar los preceptos del TREBEP cuando así lo dispongan; le sigue la legislación laboral, los convenios colectivos, el contrato individual de trabajo y, la costumbre⁷². Aplicándose el régimen disciplinario del TREBEP para ambos regímenes jurídicos; pero aplicándose al régimen jurídico de funcionarios cuestiones específicas reguladas en el TREBEP (ordenación de cuerpos y escalas, carrera profesional, etc.) (Lefbvre. Base de Datos). A pesar de que en nuestra función pública existe una clara preferencia por el régimen funcionarial, éste también coexiste con el régimen laboral. No obstante, todo ello tampoco deja de generar problemas. De tal manera que el TREBEP se ha impregnado poco a poco de elementos característicos del Derecho del Trabajo en una idea de flexibilizar las relaciones laborales dentro de nuestras AAPP. Desde nuestro punto de vista, con la *"excusa"* de la flexibilización lo que se ha conseguido es una mayor precariedad en la contratación, un mayor *"favoritismo político"* en el acceso a determinadas AAPP (sobre todo las EELL) y un *"bordear"* –sorteando y rozando los límites constitucionales y legales– la norma en relación a los sistemas de acceso, rompiendo con los límites constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

⁷² Un análisis del sistema de fuentes se hace en: DESDENTADO DAROCA, E. (2016: 41-56).

En cuanto a la flexibilización de las relaciones laborales dentro de las AAPP usando el mecanismo de la “laboralización”, se corre el riesgo, según Sánchez Morón de hacer “...una interpretación extensiva de la regla puede tener como consecuencia indirecta la transformación de una mayor parte de la organización administrativa en sociedades y fundaciones públicas o bien una más amplia externalización (...) de servicios y actividades, con la correlativa reducción del empleo público”. (Sánchez Morón, 2018: 70). Cuestión que ya has sido tratada anteriormente, conocida como “huida del Derecho Administrativo” y que ha sido muy desarrollada dentro de las CCAA sobre todo y en numerosas EELL. Esta “huida” provoca este fraude en la contratación y una especie de tergiversación torticera de la norma que roza los límites legales impuestos por nuestra Carta Magna. Todo ello bajo el paraguas de la flexibilidad, usando ciertas técnicas más propias de la empresa privada que de las AAPP.

4.2. CLASES DE PERSONAL LABORAL DENTRO DE NUESTRO EMPLEO PÚBLICO

Tal y como establece el artículo 8.2.e) del TREBEP, el personal laboral de nuestras AAPP se puede clasificar en fijo, por tiempo indefinido o temporal⁷³. Conforme al artículo 7 del TREBEP, la normativa aplicable al personal laboral dentro de nuestras AAPP se rige “además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así los dispongan”. La figura del personal laboral fijo, puede plantear una serie de problemas en cuanto a los sistemas de acceso y en todo lo relativo a los tribunales calificadoros como analizaremos más adelante. Aparte este problema; nuestras AAPP, nuestros organismos públicos, así como las entidades del sector público institucional de nuestro país, pueden llevar a cabo contrataciones fijas siempre que se respeten los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia para la ejecución de planes y programas públicos. Con carácter general se le aplica la normativa de acceso al empleo público⁷⁴. No obstante, a este tipo de contrataciones

⁷³ Trabajo de referencia y que todavía tiene vigencia por el tratamiento profundo que se hace de la cuestión -aunque con las matizaciones de las modificaciones normativas que se han llevado a cabo a lo largo de estos años- y del que no podemos extendernos como debiéramos por falta de espacio es el de: RAMOS MORAGUES, F. (2011). En él se hace un extenso y minucioso análisis de la cuestión; desde el ámbito de aplicación del EBEP a este personal, pasando por sus sistemas de acceso, sus sistemas de contratación, etc.

⁷⁴ Lo dispuesto en el TREBEP más el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado; y Real Decreto 896/1991, de 7 (...)

laborales se le pueden realizar ciertas matizaciones con respecto al régimen funcionarial⁷⁵. Aunque las contrataciones de laborales fijas están sujetas también a los límites legales presupuestarios de control de gasto público; este tipo de contratación de personal laboral fijo dentro de nuestras AAPP ha sido una cuestión de tradición dentro de las mismas. Ha sido común esta figura contractual dentro del personal de oficio o de servicios sociales normalmente. Aunque también ha sido utilizada para contrataciones diversas, pero siempre diferenciándose de la figura del funcionariado. Aunque, en realidad, no tiene más que un sentido diferenciador en relación a un posible "estatus" dentro de las AAPP; puesto que el régimen de retribuciones, permisos, etc., es igualmente aplicable para dichos tipos de empleados de nuestras AAPP.

La categoría de personal laboral por tiempo indefinido no fijo se podría definir como aquel que *"recoge la figura del Tribunal Supremo (TS social sala general 20-1-98, EDJ 1305), que distingue entre el carácter indefinido y la fijeza de la relación laboral, declarándose en casos de irregularidades en la contratación en el empleo público que la relación es indefinida, pero no fija de plantilla, lo que implica que el puesto de trabajo puede perderse cuando se cubre mediante un procedimiento de selección, promoción o cuando es amortizado"* (Lefbvre. Base de Datos). Es decir, aquel personal que pasa a formar parte de las AAPP no mediante un proceso de selección, si no que después de una contratación en fraude de ley –vía jurisprudencial– adquiere la condición de trabajador indefinido no fijo de la Administración en cuestión, y lo seguirá siendo hasta que no se convoque la plaza que ocupa (vía OEP, publicación de bases, convocatoria de oposición, concurso-oposición o concurso, etc.). Por tanto, la situación de este tipo de personal es fruto de una ilegalidad que, en mucho de sus casos, devienen también de un uso *"fraudulento"* de los mecanismos de acceso a nuestra función pública. Por último, la figura del personal contratado laboral lo es en virtud de cualquiera de las vías de contratación laboral que también hemos reseñado y siempre con un carácter meramente temporal en base al tipo de contratación (circunstancias de la producción, programas, obra y servicio, etc.). Estas dos últimas figuras (la del laboral indefinido no fijo y la de contratado laboral) están íntimamente relacionadas

de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

⁷⁵ Son más flexibles en cuanto a la posibilidad de participación de extranjeros en procesos de selección, siendo los sistemas selectivos también más flexibles (y permiten el uso indistinto del sistema de oposición, concurso-oposición o concurso). En cuanto a la adquisición de la condición de personal laboral fijo, no hay acto de nombramiento, acatamiento o toma de posesión, sino una mera formalización de contratos. (Base de datos. Francis Lefebvre. *op. Cit*).

entre sí, puesto que el incumplimiento de las cláusulas de contrato o la falta de identificación del objeto del mismo con la suficiente claridad y precisión – en lo relativo a las funciones a desempeñar– en la contratación temporal laboral dan lugar –vía jurisprudencial– a la figura del personal laboral por tiempo indefinido no fijo dentro de nuestras AAPP⁷⁶.

Como venimos poniendo de manifiesto, los problemas estructurales de nuestro empleo público vienen de largo y subsisten en la actualidad; pareciendo que *“...solo se les consigue dar respuesta cuando así lo exige el cumplimiento del derecho de la Unión Europea”*⁷⁷, es decir, cuando resulta obligado para aplicar o trasponer alguna norma europea de inexcusable observancia o para ejecutar la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia” (Sánchez Morón, 2018: 226). Hemos considerado oportuno detenernos con un poco más de detalle en los tipos de personal laboral existentes dentro de nuestro sistema de función pública, puesto que la mayor parte de la conflictividad y de la litigiosidad la encontramos dentro de esta categoría de personal junto con el caso de los interinos (cuestión que atajaremos un poco más adelante)⁷⁸. El uso indebido, fraudulento, torticero y, en ocasiones, premeditado –con el ánimo de fomentar el *“amiguismo”*, el *“favoritismo”* y el *“partidismo político”*– es lo que ha provocado una gran problemática dentro de nuestras AAPP. Todo ello, permitido incluso, en ocasiones, por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en diferentes épocas cuando se ha tomado la decisión de regularizar las situaciones de un gran número de empleados públicos derivadas de estas irregularidades (como analizaremos más adelante en este trabajo).

Las consecuencias de todo ello causan ciertas distorsiones en nuestro sistema; *“No sólo porque la temporalidad de la relación puede reducir la imparcialidad de los empleados públicos, al acentuar su dependencia del empleador (...). También porque la multiplicación de contratos temporales para el desempeño*

⁷⁶ Obra de referencia y de lectura inexcusable para el tratamiento de este tema debido a la incidencia que ha tenido en nuestro ordenamiento interno la jurisprudencia del TJUE al hilo de la aplicación de la Directiva 199/70/CE del Consejo, de 29 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada; y por el exhaustivo y detallado análisis que hace del asunto es: CAMPOS DAROCA, J.M. (2017). Sobre todo, en sus Capítulos VI (pp. 203-250), VII (pp. 251-294) y VIII (pp. 295-340)].

⁷⁷ Interesante artículo nos parece también, por el tratamiento que hace del tema el de: MORENO VIDA, M.N. (2015:195-241).

⁷⁸ Este asunto, ha sido muy bien analizado, junto con la problemática de los interinos dentro de nuestras AAPP públicas, por el profesor Ignasi Beltrán en su Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; donde podemos además obtener análisis críticos muy acertados de la mayoría de los asuntos que venimos tratando en este trabajo: sucesión de empresas, interinidades, subrogación de plantillas dentro de las AAPP, etc. <https://ignasibeltran.com/>.

de funciones que en realidad son habituales o de carácter permanente es irregular y suele producir una presión sindical acentuada en pro de la estabilidad en el empleo, (...) lo que conduce con harta frecuencia a un exceso de personal que lastra la estabilidad de las finanzas públicas. Pero, sobre todo, porque la contratación temporal, que suele hacerse con escasas o nulas garantías de publicidad e igualdad, sobre todo en el ámbito local, se ha convertido a menudo en una vía espuria para acceder con la condición de trabajador fijo, sin tener que someterse a las pruebas selectivas correspondientes, en virtud de las garantías que se derivan del derecho laboral común". (Sánchez Morón, 2018: 96). Consecuencias que refuerzan nuestra postura e hipótesis de partida de este trabajo: la falta de objetividad en las AAPP y una falta a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; lo que conlleva a una fuerte desprofesionalización de nuestras instituciones. Sin contar con que esta disfunción en la contratación y el abuso que se ha hecho de la ello has sido considerada contraria al derecho europeo. La solución a esta situación puede ser o no hartamente compleja. Bajo nuestro punto de vista es una cuestión de voluntad política por parte del legislador. Para Sánchez Morón *"La solución al problema pasa por extinguir los contratos temporales cuando procede, (evitando su utilización abusiva y la conversión al personal temporal en indefinido, así como deduciendo las responsabilidades –disciplinarias, patrimoniales o incluso penales– de quienes lo permiten."* (Sánchez Morón, 2018: 97).

4.3. 4.3. CASO PARTICULAR DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS

Ya hemos analizado cómo el artículo 10 define a los funcionarios interinos como aquellos a los que *"... por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera (...)".* Y resaltábamos las razones de necesidad y urgencia; puesto que dicho nombramiento ha de estar bajo la causalidad de una serie de circunstancias tasadas por ley (vacantes, situación transitoria de titulares, ejecución de programas de carácter temporal o exceso o acumulación de tareas). Es a partir de la Ley 2/2012⁷⁹, cuando se establece por ley que no se puede contratar personal temporal o nombrar funcionarios interinos salvo casos excepcionales; haciéndose tan sólo para cubrir necesidades urgentes o inaplazables y restringiéndose a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de servicios públicos esenciales (Lefebvre. Base de datos). Esta figura de contratación en régimen de interinidad es una de las que mayores problemas ha generado dentro de nuestras AAPP –junto con la

⁷⁹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

de los trabajadores temporales en fraude de ley⁸⁰. Y no sólo por la precarización del empleo y la alta tasa de contratación de esta figura; si no porque estas contrataciones se han demorado demasiado en el tiempo, creando una gran bolsa de personal en estas circunstancias; con una altísima tasa de inseguridad y una muy baja tasa de consolidación de empleo. Se ha abusado mucho de esta figura contractual, lo que ha generado una gran conflictividad en nuestros Tribunales⁸¹. Podemos observar la gran problemática que ha generado este método de contratación en nuestro país. Nombramientos que deben hacerse tan sólo en casos de extrema necesidad y urgencia, además de los estipulados por ley para el desempeño de funciones propias de los funcionarios de carrera que, de entrada, conllevan rasgos de provisionalidad y transitoriedad y que, al final (a pesar de considerarse contratos temporales), en innumerables ocasiones terminan perpetuándose en el tiempo y generando una gran precariedad, conflictividad y litigiosidad (derivadas todas ellas de las grandes bolsas de trabajadores bajo estas características). Para Sánchez Morón, *“Esta situación se explica por la conveniencia de la Administración de cubrir sus necesidades con trabajo precario (...) y, sobre todo, de selección mucho más rápida y sencilla y no estable, de manera que puede prescindirse de él, sin indemnización, en función de las circunstancias. También ha influido en ello durante años la imposibilidad legal de reponer todas las vacantes con nuevo personal fijo, al estar prohibido por las leyes de presupuestos para controlar el déficit público”*. (Sánchez Morón, 2018: 84). La cuestión de la interinidad ha derramado ríos de tinta dentro de la literatura jurídica de nuestro país. Es una cuestión que plantea una serie de problemas concretos y acuciantes dentro de nuestro sistema de empleo público: temporalidad⁸², precariedad laboral dentro las AAPP, inseguridad en el empleo, *“favoritismo”*, *“clientelismo político”*, incumplimiento legal de los preceptos constitucionales de acceso a la función pública, discriminación, etc. Además de, como dice Sánchez Morón refiriéndose a la objetividad con la que ha de contar el empleo público; *“(…) el personal interino no goza, por su precariedad,*

⁸⁰ Véase, como obra de referencia importantísima en el caso de la problemática de los interinos, con un tratamiento de la incidencia de la jurisprudencia en nuestro ordenamiento jurídico que podríamos calificar de *“exquisito”* es: CAMPOS DAROCA, J.M. (2017). Sobre todo en sus Capítulos IV (pp. 139-174), V (pp. 175-202), VI (pp. 203-250) y VIII (pp. 295-323).

⁸¹ Tal y como ha analizado y expuesto extensa y detalladamente el profesor Ignasi Beltrán <https://ignasibeltran.com/2019/07/02/la-jurisprudencia-del-tjue-en-relacion-con-el-personal-interino-ponencia/>.

⁸² En el 2017 los sindicatos pactaron con el Gobierno reconducirla a un máximo del 8 por 100 de todo el personal en 2020: Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y la mejora de las condiciones de trabajo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-4222>.

de las garantías de independencia propias del funcionario de carrera, lo que constituye una limitación importante en ciertos niveles de la función pública (...)". (Sánchez Morón, 2018: 85). Objetividad, independencia e imparcialidad que son principios básicos fundamentales para un buen funcionamiento y desarrollo democrático de nuestras instituciones.

Al objeto de intentar solucionar este problema de la temporalidad, históricamente se han llevado a cabo medidas puntuales derivadas de presiones sindicales y de ciertos colectivos de interinos muy numerosos; con el único objetivo de llevar a cabo la integración masiva de interinos dentro del cuerpo de funcionarios mediante disposiciones generales o mediante concursos de méritos; quebrándose los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública de nuestro país⁸³. Cuestión que nos traslada y se relaciona directamente también a las bolsas de espera para el nombramiento de interinos también⁸⁴; donde "... los criterios de formación de dichas bolsas y las reglas de preferencia para los nombramientos se aprueban por cada administración o entidad pública mediante normas de inferior rango previa negociación con los sindicatos y, en no pocas ocasiones, contienen reglas ambiguas que permiten desplazar en la práctica los principios de mérito y capacidad, facilitan el favoritismo en la selección e incluso permiten nombrar personal sin contrastar mínimamente su capacidad". (Sánchez Morón, 2018: 86). Todo ello hace que se quiebre claramente así con la premisa constitucional y con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad (artículos 14 y 23.2 CE), y con el de mérito y capacidad (art. 103.1 CE); puesto que al haber obtenido ciertos privilegios en el acceso, facilita que tengan en la fase de concurso mayores puntuaciones y; por ende, son favorecidos frente a otros aspirantes que no hayan podido contar con las mismas oportunidades previas. Y para más "inri", "Así mismo, y por aplicación de la misma directiva⁸⁵, los años que un empleado público desempeña como interino deben computarse después, si llega a ser funcionario de

⁸³ Véase el último anuncio en prensa del 30 de septiembre de 2019, sobre las "dudosa" y más que probable inconstitucionalidad de la OEP aprobada por el Parlamento Andaluz con el objetivo de regularizar la situación de 30.000 interinos en la Junta de Andalucía por un sistema de concurso de méritos. https://www.diariodesevilla.es/andalucia/letrados-dudan-oferta-empleo-interinos_0_1394860845.html . Ver la página web del IAAP al respecto para obtener más detalles de dicha OEP: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/estabilizacion.emp> .

⁸⁴ Véase el interesante tratamiento que se hace de la conflictividad que genera la competencia para resolver los conflictos derivados de las bolsas de trabajo en: NORES TORRES, L.E.

⁸⁵ Hace referencia el autor en este caso a la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada. Directiva que tiene un tratamiento analítico exhaustivo en: CAMPOS DAROCA, J.M. (2017). Sobre todo en sus Capítulos I (pp. 27-78), II (pp. 79-138), III (pp. 130-138), IV (pp. 139-174) y V (pp. 175-202).

carrera, en la misma medida en que se valora la antigüedad como funcionario de carrera, a efectos de provisión de puestos de trabajo y promoción interna". (Sánchez Morón, 2018: 87). Situación igualmente discriminatoria, si tenemos en cuenta que la mayoría de los nombramientos interinos en nuestro país son derivados de dudosos procedimientos de acceso o selección. Con lo cual, en el caso de otros aspirantes que no gozaron del privilegio de poder acceder a un puesto temporal en las AAPP (sin haber cumplido los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad) queda clara, patente, manifiesta y evidente su desventaja ante dicha posibilidad de acceder al empleo público en igualdad de condiciones, así como a que se le compute la antigüedad una vez se haya accedido definitivamente.

Asunto este de los interinos que ha provocado una inmensa litigiosidad y conflictividad laboral dentro de nuestras AAPP; tomando partido –después de que varios Juzgados españoles hiciesen consultas previas a las instancias europeas⁸⁶– el TJUE en distintos pronunciamientos (STJUE de 14 de septiembre de 2016, *Ana de Diego Porras* –STS de 28 de marzo de 2017– y otras sentencias. Resoluciones judiciales que han derivado en un último giro jurisprudencial en contra de lo establecido en caso *Ana de Diego Porras*; en la resolución del 13 de marzo de 2019 por la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo). Un esquemático resumen de la evolución sobre esta cuestión lo planteamos de la siguiente forma: 1) Caso “*de Diego Porras (1)*” (STJUE de 14 de septiembre de 2016); 2) la cuestión prejudicial del Tribunal Supremo: el origen del caso “*de Diego Porras (2)*”; 3) los casos “*Montero Mateos*” y “*Grupo Norte Facility*”⁸⁷ (sentencias de 5 de junio de 2018); 4) el caso “*de Diego Porras (2)*” (STJUE de 21 de noviembre de 2018); lo que deriva definitivamente en el pronunciamiento de nuestro Tribunal Supremo a la STS de 13 de marzo de 2019 que resuelve definitivamente la cuestión dentro de nuestro ordenamiento jurídico⁸⁸. Aún así, este personal sigue formando parte de las plantillas de nuestras AAPP⁸⁹.

⁸⁶ Para un acercamiento al ordenamiento jurídico de la Unión Europea, sus principios, sus valores fundamentales, sus instituciones, su procedimiento legislativo, el sistema de tutela, etc.; podemos consultar: BORCHARDT, K. (2017).

⁸⁷ Véase la entrada en el Blog del profesor Beltrán al respecto: <https://ignasibeltran.com/tag/grupo-norte-facility/>.

⁸⁸ Para un análisis más exhaustivo, ver también el seguimiento de la cuestión llevado a cabo por Ignasi Beltrán en <https://ignasibeltran.com/2019/03/28/finalmente-los-interinos-no-tienen-derecho-a-indemnizacion-el-viaje-de-ida-y-vuelta-del-caso-de-diego-porras-sts-13-3-19/>.

⁸⁹ Estas sentencias dan un giro jurisprudencial y consideran que no procede la indemnización de 20 días en la extinción de los contratos de interinidad por vencimiento del término dejando –por tanto– sin indemnización a los interinos en nuestro país. Ver el interesante análisis que se hace también por parte del Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid) <http://www.idluam.org/jurisprudencia/8425-stjue-5-6-2018>.

En esta línea de cosas, y en palabras de Sánchez Morón, para los trabajadores indefinidos no fijos se ha encontrado una solución jurisprudencial: mientras no se convoque plaza o amortice la misma, la fijeza en la relación laboral persiste. Pero eso no ha sucedido en igual manera para los funcionarios interinos de nuestras AAPP: *“Las sentencias del Tribunal Supremo vienen, pues a consagrar una especie de figura de funcionario interino por tiempo ‘indefinido’. Y ello sobre la base de que ha sufrido un ‘abuso’ por parte de la Administración que ha prorrogado indebidamente su situación, cuando en muchos casos –quizá la mayoría–, como se ha dicho, esa prórroga es deseada e incluso instada y perseguida por el propio interesado o sus representantes sindicales”* (Sánchez Morón, 2019: 234-235). Y sigue: *“Así las cosas, las sentencias que comentamos son una manifestación más de las transformaciones de hecho –no sé si hablar incluso de verdadera mutación legal y constitucional– que se están produciendo en el modelo de acceso al empleo público, en amplias áreas del mismo, aunque ciertamente no en todas”* (Sánchez Morón, 2019: 237). Lo que sigue dejando en un limbo legal la resolución de esta problemática estructural dentro de nuestras Administraciones en el caso de los interinos.

Para hacernos una idea de la gran controversia legal y el gran impacto que ha tenido en nuestro país la última STJUE de 21 de noviembre de 2018 al respecto del asunto de las indemnizaciones de los interinos a la finalización de contrato, tan sólo tenemos que echar un vistazo a las sentencias de nuestro Tribunal Supremo (partiendo de la STS 13/3/2019) de este año 2019 relativas a esta materia, que resuelven una gran cantidad de casos pendientes que se encontraban a la espera de la resolución definitiva del TJUE que tuvo lugar el pasado 21 de noviembre de 2018⁹⁰. Como reflejo de la magnitud, gran importancia y enorme envergadura de la cuestión, mostramos tan sólo algunas de las sentencias del Tribunal Supremo en relación a estas situaciones que se citan a continuación. Hemos seleccionado algunas de las que consideramos más significativas y que resumen los principales problemas de la temporalidad de nuestras AAPP de los que venimos tratando a lo largo de este trabajo: STS 2646/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2646. (Interino que no ha adquirido la condición de indefinido no fijo. Válida extinción del contrato de interinidad que no conlleva la indemnización prevista en el artículo 53.1.b) ET); STS 2645/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2645. (Contrato de interinidad por vacante. Extinción por

⁹⁰ Un interesante tratamiento de la evolución de esta cuestión desde la Sentencia de Ana de Diego Porras hasta su resolución en marzo de 2019 por nuestro Tribunal Supremo es el que hace el profesor Ignasi Beltrán en *“Finalmente, los interinos no tienen derecho a indemnización: el viaje de ida y vuelta del caso «de Diego Porras» (STS 13/3/19)”*. <https://ignasibeltran.com/2019/03/28/finalmente-los-interinos-no-tienen-derecho-a-indemnizacion-el-viaje-de-ida-y-vuelta-del-caso-de-diego-porras-sts-13-3-19/>.

cobertura reglamentaria de la plaza. No ha lugar a indemnización por finalización de contrato); STS 2651/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2651. (Interinidad por sustitución Reclamación ex doctrina TJUE. En el caso, las partes suscribieron 22 contratos temporales con un global de 236 días. Extinción válida, sin derecho a indemnización); STS 2649/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2649. (Interinidad por vacante. Finalización del contrato por ocupación de la plaza tras resolución proceso de consolidación empleo público. No ha lugar a indemnización de 20 días por año trabajado); STS 2641/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2641. (Interinidad por vacante. Válida terminación del contrato de interinidad por sustitución, al ocuparse la plaza tras la incorporación de la trabajadora con derecho a la reserva del puesto de trabajo. No ha lugar a la indemnización de 20 días por año); STS 2643/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2643. (Interinidad por vacante. Por el mero transcurso del plazo tres años del art. 70 del EBEP, no se convierte en indefinido no fijo el contrato); STS 2658/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2658. (Contrato de interinidad por vacante. No procede abono de indemnización alguna. Reitera doctrina del TJUE y del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2018 (Grupo Norte Facility C-574/16 de 21 de noviembre de 2018 y Montero Mateos C-677/16 de 21 de noviembre de 2018 y STS de 13 de marzo de 2019) y STS 2532/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2532. (Contrato de interinidad por vacante. Extinción del contrato porque la plaza ocupada por la interina se cubre, tras resolverse el proceso extraordinario de consolidación de empleo. No procede indemnización alguna. Aplicación de la doctrina contenida en la STJUE de 5 de junio de 2018, asunto Montero Mateos, respecto a la indemnización por finalización de contratos de los supuestos de interinidad por vacante)⁹¹.

Como podemos observar, la importancia, la controversia, la relevancia y la enorme magnitud de la cuestión es bastante notoria y manifiesta; así como la conflictividad y la litigiosidad derivadas de este tipo de prácticas que han sido muy utilizadas. De todo ello, por tanto, se deduce y se desprende el hecho de que no se han respetado –o se han bordeado de una manera torticera– en multitud de ocasiones a lo largo de estos últimos años en nuestro país los sistemas de acceso y de provisión de puestos en lo relativo al personal interino. Además, con la percepción generalizada de que, en muchas ocasiones, ha sido algo premeditado. Creándose, vía jurisprudencial lo que Sánchez Morón viene a denominar “...una especie de

⁹¹ Sobre los últimos pronunciamientos judiciales más significativos en nuestro país al respecto véase: Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo 2018-2019 (Salas Tercera y Cuarta): <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Actividad-del-TS/Cronica-de-Jurisprudencia/Cronica-de-la-jurisprudencia-del-Tribunal-Supremo-2018-2019>

figura de funcionario interino por tiempo 'indefinido'." (Sánchez Morón, 2019: 237). Figura del "*funcionario interino por tiempo indefinido*" que presenta ciertas analogías y similitudes con la del "*indefinido no fijo*" vía jurisprudencial; pero que sigue si optarse por una solución legal definitiva a esta problemática. Indeterminación que conlleva a una gran controversia dentro de nuestra función pública, que se refleja incluso a la hora de incluir las plazas de nuevo ingreso en las OEP anuales. Cuestión que no se suele hacer, no respetándose tampoco dicha obligación legal (lo que ya había sido matizado como obligación y resuelto por la STS de 29 de febrero de 2000). Estas prácticas de no inclusión de las plazas en las OEP, son buscadas de una forma premeditada, como ya hemos dicho, y son las que favorecen el "*amiguismo*", el "*favoritismo*", el "*enchufismo*" y el "*clientelismo político*" dentro de nuestras AAPP; siendo esto lo que deriva en el núcleo de esta investigación: la desprofesionalización de nuestro sector público.

Para intentar "*mitigar*" esta situación de la temporalidad en nuestras AAPP –y digo mitigar porque no se han abordado medidas serias para solucionar el problema–, se ha publicado este año 2019 la OEP⁹² con la idea de articular un proceso de estabilización del empleo público temporal; y con el único objetivo de reducir la tasa de temporalidad en el empleo público de nuestro país. Todo ello con el fin de que dicha tasa de temporalidad no supere el 8%⁹³. En dichos procesos de estabilización debe garantizarse el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad; tal como es de preceptivo cumplimiento legal. No obstante, la dicotomía que plantea la cuestión no deja de resolverse: procesos de estabilización para reducir la temporalidad que contrastan con la falta de igualdad en el acceso a la función pública en el caso de que los sistemas de acceso y evaluación no sean total y absolutamente objetivos (como podría ser el caso de la oposición libre por ejemplo). Es decir, si se utilizan los procesos de concurso-oposición en vez de los de oposición libre, la desigualdad ante dichas convocatorias se hará más que patente. Una cuestión no resuelta, por falta de voluntad, de gallardía y de cierto arrojo político.

⁹² Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019 (BOE núm. 79, de 2 de abril de 2019).

⁹³ Real Decreto 19/2019, de 25 de enero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE núm. 23, de 26 de enero de 2019).

4.4. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Aunque breve –a pesar de la enorme magnitud de la cuestión–, apartado aparte merece la cuestión del empleo público en nuestras EELL por su gran trascendencia. Dentro de la estructura Administrativa de nuestro país, a parte de la AGE, en las CCAA contamos tan sólo con 17 CCAA y dos Ciudades Autónomas. Sin embargo, los datos son mucho más considerables en cuanto a los relativos a las EELL. Según los datos aportados por el Gobierno de España⁹⁴, las entidades que forman parte de la Administración Local son: a) 50 Provincias; 43 con Diputación Provincial. (7 de las Diputaciones están integradas o fusionadas con la Comunidad Autónoma por ser CCAA con una sola provincia). b) Municipios (8131)⁹⁵: son la entidad básica de organización territorial del Estado al frente de los mismos están los Ayuntamientos. c) Islas. Hay 11 Islas: 4 forman parte de las Islas Baleares y 7 de Canarias. En ellas hay Consejos y Cabildos Insulares. d) Entidades locales más pequeñas e incluidas en los municipios. 3.719 se denominan de distintas formas: pedanías, parroquias (son comunes por ejemplo en Galicia). e) Entidades Locales superiores al municipio: formadas por la asociación de varios municipios (81 Comarcas; 3 Áreas Metropolitanas y 1.008 Mancomunidades (una enorme cantidad de EELL). Con esta ingente cantidad de EELL dentro de todo el territorio nacional, y con toda la problemática que venimos poniendo de manifiesto, consideramos que dicha problemática cobra muchísima más fuerza e intensidad en las EELL. El abuso de la contratación temporal, el uso indebido de la misma y sus consecuencias –tal y como venimos analizando– se acentúa aún más si cabe en las EELL. Ya lo analizamos cuando hablábamos de las estadísticas, viendo que no era sino en las EELL donde mayor número de personal laboral y de otras categorías nos encontrábamos. Haciendo uso de las estadísticas el 65,57 % de los empleados de las EELL de nuestro país pertenecen a este tipo de categoría. Dentro de la descentralización administrativa de nuestras AAPP, las EELL –sobre todo los Ayuntamientos– son las más cercanas al ciudadano y; por ende, son también las más propensas al uso fraudulento de este tipo de malas prácticas contractuales con el único objetivo de favorecer y de crear “*clientelismo político*” al que venimos haciendo alusión. Y no sólo se contiene esta problemática dentro del personal laboral –del tipo que sea– sino que, dentro del personal interino, esta cuestión adquiere una mayor conflictividad; judicializándose mucho más si cabe. Esta situación complica mucho la objetividad de

⁹⁴ https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html

⁹⁵ https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf.

nuestras EELL y la imparcialidad de su personal. Sin contar con la problemática del acceso y la provisión de puestos de trabajo en el caso del personal laboral e interino que también genera una gran problemática (como analizaremos más adelante).

Por tanto, se hace necesaria una reforma efectiva de la legislación al respecto al objeto de favorecer la objetividad y la imparcialidad dentro de las EELL⁹⁶. Compartimos y consideramos que todavía están investidas de cierta actualidad las palabras de Castillo Blanco cuando en 2011 nos decía que: *"Todavía hoy, y tras varios años desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos (...) en el limbo de la definición de un modelo de empleo público que, de acuerdo con nuestra Constitución y el bloque de constitucionalidad, requiere no sólo el impulso de reforma del legislador básico, sino la contribución leal y coherente del legislador autonómico y de la colaboración de los entes territoriales locales para la efectiva implantación del modelo"*. (Castillo Blanco, 2011: 98). Resalta Castillo Blanco la idea fundamental de sector local como estratégico dentro de nuestras AAPP, así como la gran problemática de las EELL contienen en nuestro país: *"... el sobredimensionamiento de las plantillas, la patología que muestran los procesos selectivos cuando se celebran (...), así como la larga serie de conflictos jurisdiccionales en que se ven inmersas nuestras entidades locales, entre otras patologías (...)"*. (Castillo Blanco, 2011: 98-99). En palabras de este mismo autor, *"Mirar a otro lado y no afrontar estos problemas ha contribuido (...) a que en los últimos años se hayan creado o agravado un conjunto de problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público local: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral (...); la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; (...). Factores, entre otros, que están contribuyendo a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento de facto de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa"*. (Castillo Blanco, 2011: 122).

A pesar de las posibles soluciones a toda la problemática a la que se enfrentan las EELL en materia de personal son relativamente fáciles; no obstante, no se toman medidas reales y efectivas al respecto. Tal y como hace referencia Castillo Blanco: *"Hay, (...) demasiados intereses creados para poder creer que verdaderamente se quieren encontrar soluciones a los problemas que se*

⁹⁶ Sobre la necesidad de una reforma en materia de función pública local y su posible desarrollo reglamentario sin contradecir la normativa básica estatal y su problemática se manifiesta: FUENTETAJA PASTOR, J.A. (2013: 421-461).

plantean cotidianamente". (Castillo Blanco, 2011: 99). Afirmación que, desgraciadamente, no tenemos por qué no compartir. Intereses que no dejan de generar problemas acuciantes en nuestras EELL. El más importante de todos ellos –para nosotros– es el de la desprofesionalización del empleo público, que provoca directamente una falta de objetividad e imparcialidad; así como la falta de atención a los principios de igualdad, mérito y capacidad dentro de nuestras AAPP en general, y de nuestras EELL en particular. Debemos hacer primar los intereses generales de la ciudadanía; y esto pasa por profesionalizar nuestras AAPP, por seleccionar para ellas a los más cualificados y mejor preparados. Para Castillo Blanco, *"La necesidad de contar con un sector público, y en lo que nos afecta de un sector público local, que desarrolla funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestro país (...)"*. (Castillo Blanco, 2011: 104). En ese sentido, para Fuentetaja Pastor, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, pretende una reforma en muchos aspectos del régimen jurídico local; como puede ser en lo relativo a sus competencias, reordenación del sector público local, personal y funciones de los habilitados nacionales (dotando de mayor poder de control a los Interventores por ejemplo), etc.; constituyendo *"... una radical reconsideración de las premisas sobre las que el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 pretendía ubicar la función pública local en el sistema general de función pública en España"*. (Fuentetaja Pastor, 2015: 43). Aún así, a pesar de las medidas de contención del gasto y de la demarcación de competencias, etc.; no introduce cambios más allá de la racionalización y sostenibilidad económica de las EELL. La solución a estos problemas puede ser o no hartamente compleja, dependiendo sobre todo de la voluntad política del legislador.

Como dice Sánchez Morón en relación a los empleados públicos de las EELL como vías de posible solución a esta cuestión: *"La movilidad interadministrativa, (...) es escasa en la práctica, (...). Pero esta circunstancia limita el horizonte profesional del funcionario local e, indirectamente, puede constreñir su independencia, al tiempo que de alguna manera repercute en la profesionalidad y calidad del empleo público local. (...) la tentación clientelista es más fuerte en esta instancia tan próxima a la ciudadanía. Para superar estos problemas sería conveniente, entre otras cosas, recuperar una concepción del conjunto de la función pública local (...) y facilitar la movilidad, en su caso mediante la creación de escalas de funcionarios con habilitación autonómica, la homogeneización de las pruebas de selección en cada Comunidad Autónoma o, al menos, la superación de cursos de formación en las respectivas Escuelas de Administración Pública"*. (Sánchez Morón, 2018: 83). Posible propuesta que podría ser una solución a dicho problema. Lo que sí queda claro es la

necesidad de tomar medidas legales enérgicas que limiten este tipo de prácticas que no lleva sino a una desprofesionalización de nuestro sector público local; el más cercano y descentralizado de nuestro modelo, con todas las consecuencias que esto conlleva.

4.5. CONSECUENCIAS DE LA HETEROGENEIDAD

Ya hemos hablado de las consecuencias de la gran heterogeneidad con la que cuenta nuestro sistema de empleo público. Nos parece importante cerrar este punto con este breve apartado con el único objetivo de sintetizar de una manera más esquemática y gráfica las consecuencias que derivan de la situación que venimos analizando; puesto que al problema de la gran heterogeneidad y de la dualidad, se unen el uso de malas prácticas en el acceso o en la contratación que conllevan consecuencias muy negativas para nuestro sistema de empleo público. Nos encontramos como consecuencia de todo ello con el sobredimensionamiento de las plantillas, el aumento considerable del gasto público, la falta de objetividad en nuestras AAPP, el incumplimiento de los requisitos de acceso a la función pública, el "bordeamiento" de los límites de la legalidad en cuanto al acceso se refiere, el "favoritismo", el "enchufismo", el "clientelismo político" y de ciertos grupos de presión (sindicatos y colectivos concretos); la judicialización excesiva de los conflictos laborales; y un largo etc. Todo ello no nos lleva sino a otro camino que al de la desprofesionalización de nuestro sector público y al de una falta de objetividad que es impropio de un Estado democrático de Derecho como el nuestro. Cuestiones que, desde nuestro punto de vista, necesitan de un posicionamiento claro y de soluciones legales contundentes que limiten este tipo de prácticas. Problemas, como vemos, acuciantes. Sin hacer referencia ni profundizar en el fenómeno conocido como la "Fuga de cerebros" –cuestión que daría pié a otro análisis y estudio en profundidad–, puesto que no siempre ocuparían en nuestras Administraciones los puestos los más adecuados ni los mejor capacitados. "Fuga de cerebros" que no es una cuestión baladí, puesto que el coste de formar a nuestros universitarios es alto en relación a la productividad que, después, van a repercutir en otros países⁹⁷.

En relación a la temporalidad dentro de nuestras Administraciones y en lo relativo a todo lo que venimos analizando, es cierto que se han tomado ciertas medidas al respecto desde el 2011 hasta la fecha. Medidas que, desde

⁹⁷ Aunque el tratamiento que se hace del asunto lo es desde un punto de vista de la empresa privada, nos parece interesante el enfoque del mismo que se hace por parte de SANTOS ORTEGA, A. (2013: 125-137); puesto que se podría extrapolar –con matices- a nuestro sector público.

nuestro prisma personal son claramente insuficientes; como son la contención del gasto en materia de personal dentro de nuestras AAPP. Situación por la que se ha obligado legalmente a las CCAA y a las EELL a informar al Ministerio de Hacienda sobre sus gastos de personal (Disposición Adicional 3ª del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio). No obstante todo ello, y a pesar de estas medidas de contención del gasto, no se soluciona el problema de la contratación temporal en cualquiera de las formas de las que venimos analizando; ni se prescinde del todo de los mecanismos que se han venido utilizando; bordeándose así, de una forma torticera, los límites y preceptos constitucionales de acceso en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Además de todo lo anteriormente expuesto, y tal y como aduce Sánchez Morón, parece que tan sólo se toman ciertas medidas cuando se obliga por parte de la Unión Europea (bien mediante la aplicación de algún Reglamento o la transposición de alguna Directiva; pero sobre todo derivado de la doctrina derivada del alto tribunal europeo) (Sánchez Morón, 2019: 226). Lo que no hace sino poner más de manifiesto la poca voluntad política por solucionar dichos problemas estructurales. Sobre todo, en lo relativo a los interinos y al personal temporal de nuestras AAPP. Es la aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, que incorpora el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y la CEEP sobre el trabajo de duración determinada por parte de los tribunales europeos, la que está obligando a nuestros tribunales al resolver sobre las cuestiones de los interinos y de los laborales en nuestro país⁹⁸. Esta situación, en palabras de Sánchez Morón, es lo que “... está revolucionando, por así decir, el régimen jurídico del personal interino y temporal en el empleo público, a despecho de una legislación interna que ni es lo suficientemente clara ni se aplica correctamente.” (Sánchez Morón, 2019: 226). Parece que no existe pues, voluntad firme por parte del legislador de poner una solución definitiva y eficaz a este tipo de cuestiones tan preocupantes que refuerzan las garantías constitucionales de acceso. Para ello, según Sánchez Morón, al respecto: “... son posibles diversas soluciones, que deberían combinar en mejor medida que hasta ahora el rigor y la flexibilidad y agilidad de los procedimientos de selección, incluso los de personal interino o temporal, sobre la base de la transparencia”. (Sánchez Morón, 2019: 238).

⁹⁸ Volvemos a citar como importantísima obra de referencia de inexcusable lectura, por su tratamiento exquisito y profundo del tema a: CAMPOS DAROCA, J.M. (2017).

5. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO⁹⁹

Este apartado del trabajo, a pesar de su ubicación, es uno de los más importantes –si no el que más– de todos los planteados. Y la afirmación no es gratuita; puesto que los principios del acceso al empleo público de nuestro país establecen las puertas de entrada que han de ser respetadas por ley. Claro está, que el incumplimiento de dichos preceptos nos llevaría a hablar de toda la problemática de fondo de la que venimos tratando. Y es por eso por lo que le damos la importancia que merece¹⁰⁰. Como hemos analizado, debido a la gran heterogeneidad y la dualidad de nuestro sistema de empleo público, y debido a la ingente cantidad de problemas que de ello se derivan; la gran conflictividad y controversia que plantea nuestro sistema viene directamente relacionado con la fragilidad del mismo en cuanto a las formas de acceder al empleo público –sobre todo a la hora de bordear los sistemas de acceso en alguna de las formas que hemos ido señalando–. Ya en la Exposición de Motivos del EBEP de 2007, se decía literalmente que: “... *ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección. (...) se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades (...)*”. Dicha afirmación queda poco menos que en entredicho; no sólo por los sistemas utilizados para el acceso a la función pública, si no porque estos y sus órganos de decisión (tribunales de selección) plantean no pocas controversias. Quedando claro entonces la importancia tanto de los sistemas de acceso como de los órganos de selección¹⁰¹. Por tanto, presiden el acceso a la función pública en nuestro país el artículo 23.2 de la CE (acceso en condiciones de igualdad); directamente relacionado con el artículo 14 de la misma. Ambos, Derechos Fundamentales dentro de nuestro ordenamiento jurídico que gozan de las máximas garantías previstas en el artículo 53.2 de nuestra Carta Magna. A estos dos, le añadimos el artículo 103.3 del TREBEP –donde se establecen los criterios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública–; permitiendo así que se cumpla el mandato constitucional de la objetividad e imparcialidad de nuestras AAPP (artículo 103.1 de nuestra CE). Imparcialidad

⁹⁹ Un tratamiento del acceso a la función pública en nuestro país bastante ilustrativo es el que se lleva a cabo en: PALOMAR OLMEDA, A. (2016: 239-314).

¹⁰⁰ Un análisis más completo y con más detalle de los aspectos más representativos del ingreso a la función pública en nuestro país lo podemos encontrar en PARADA, R. Y FUENTETAJA, J. (2017: 243-274).

¹⁰¹ Véase también un análisis de este asunto, aunque más conciso, pero bastante acertado es el que se hace en: DESDENTADO DAROCA, E. (2016: 57-76).

absolutamente necesaria para el buen desarrollo democrático de nuestras AAPP.

5.1. LOS SISTEMAS DE ACCESO¹⁰² Y LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN

Con los sistemas de acceso establecidos se pretende asegurar –además– “... la idoneidad de los candidatos seleccionados para el cumplimiento de los fines públicos encomendados (...); así como “(...) la regulación del acceso al empleo público (...), al estar vinculados a la profesionalización del empleo público, condicionan el adecuado cumplimiento de principios constitucionales de actuación de las Administraciones públicas, como son el servicio con objetividad a los intereses generales, la eficacia, el pleno sometimiento a la ley y el Derecho (Const 103.1)”. (Lefebvre. Base de datos). Se pone de manifiesto pues la gran importancia que tiene el principio de objetividad que ha de regir el funcionamiento de nuestras AAPP, así como la relevancia que posee el concepto de la profesionalidad dentro de nuestro empleo público. Y todo ello pasa, irremediabilmente, por los sistemas de acceso y los órganos de selección¹⁰³. Para ello, y siguiendo a Sánchez Morón: “... cualquiera que sea el vínculo jurídico formal que una al empleado con la Administración, es necesario garantizar el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) (...) lo que conduce a establecer sistemas de selección que no pueden fundarse sino en el mérito y capacidad de los candidatos”. (Sánchez Morón, 2018: 50). No obstante todo ello, y al igual que sucedía con los mecanismos de contratación laboral, el caso de los sistemas de acceso y de los órganos de selección no está libre de irregularidades ni del uso de malas prácticas, que han derivado en no pocas controversias¹⁰⁴. Como bien dice Sánchez Morón “... la experiencia demuestra la facilidad con que el favoritismo, el amiguismo y otras malas prácticas permiten desvirtuarlas”. (Sánchez Morón, 2018: 125). Cuestión toda ella que no lleva sino a reafirmar la tesis de partida de este

¹⁰² Un análisis comparado de los sistemas de selección en la línea de reforzar el mérito y la imparcialidad se lleva a cabo en: ARESES VIDAL, X. *et al.* (2017: 29-83).

¹⁰³ Un análisis acertado (y todavía de actualidad desde nuestro punto de vista) en lo relativo a los sistemas de acceso y su problemática (con el análisis de algunos supuestos conflictivos) es el que se hace en: GARCÍA GARCÍA, M.J. (2018:129-156).

¹⁰⁴ Por poner un ejemplo claro y reciente, véase la polémica el caso del Real Conservatorio de Música de Madrid hace unos meses: <https://www.larazon.es/cultura/la-consejeria-de-educacion-anula-unas-oposiciones-a-catedratico-de-instrumento-de-cuerda-en-el-conservatorio-AD24275630> y <https://diario16.com/un-virtuoso-descoloca-a-un-tribunal-que-pretendia-cometer-un-fraude/>. O véase también el caso del Gobierno Vasco en el caso de Osakidetza: https://www.abc.es/espana/pais-vasco/abci-nueva-dimision-osakidetza-escandalo-irregularidades-oposiciones-201909021847_noticia.html; que en este caso, ha llegado a los Tribunales de Justicia de nuestro país.

trabajo: la contratación temporal de nuestras AAPP como factor de desprofesionalización de la misma en nuestro país.

Los principios rectores para el acceso al empleo público en nuestro sistema los establece el artículo 55 y en la Disp. Adic. 1ª del TREBEP. Además de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y conforme al apartado 2 del artículo 55, las AAPP "*...seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen (...): a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases, b) Transparencia, c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección*". Casi todos los preceptos anteriormente citados han sido objeto de controversias derivadas de la mala praxis en cuanto al acceso a nuestro empleo público (sobre todo en las EELL y, en menor medida, aunque también, en las CCAA.). Aún así, nos parece interesante hacer hincapié en la cuestión de la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección (puesto que dichos órganos pueden ser de dudosa elección en función a los grupos de presión imperantes, o en base al tipo de Administración convocante –como puede ser el caso de las EELL; que son más propensas al "*favoritismo*", al "*enchufismo*" y a la politización¹⁰⁵ de las mismas mediante los mecanismos de acceso al empleo público).

También nos parece importante señalar el asunto de la independencia y la discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección (sobre todo en lo relativo a la discrecionalidad técnica; puesto que, aunque las resoluciones de los tribunales de oposición son impugnables por el mero hecho de ser un acto administrativo debidamente motivado, los Tribunales de Justicia no suelen entrar a valorar lo ya valorado por un tribunal experto). Reseñar como trascendente también la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar (asunto que plantea muchísima polémica también –como veremos–, sobre todo en el tema de las tareas a desarrollar por parte de los aspirantes que; en muchas ocasiones, pueden conllevar un alto grado de subjetividad a la hora de ser valoradas por parte de los miembros del tribunal de selección). Por no hablar de la problemática que plantean las entrevistas en los procesos de selección. Los órganos de selección están regulados en el artículo 60 del TREBEP, donde se

¹⁰⁵ Asunto éste el de la "*politización*" en las AAPP muy bien analizado en: PARADA, R. Y FUENTETAJA, J. (2017: 34-37).

nos dice que “...serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros...”, no pudiendo formar parte de dichos órganos conforme al apartado 2 de dicho artículo “El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual (...)”¹⁰⁶. Como podemos observar, la claridad de lo expuesto por la norma es manifiestamente notoria. El objetivo no es otro que el de conseguir órganos de selección cualificados e imparciales. Sentencias del Tribunal Constitucional que avalan la imparcialidad y cualificación de los órganos de selección son numerosas: STC 73/1998, STC 215/1991 y STC 13/2009, por citar algunas. Aún así, y a pesar de todo, nos seguimos encontrando con AAPP con altos niveles de parcialidad y subjetividad, viéndose; por tanto, comprometida la objetividad de los órganos de selección.

Por su parte, los sistemas selectivos, son establecidos por el artículo 61 del TREBEP, señalando el apartado 2 del artículo 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”. Sigue el párrafo 2º del apartado 2 del artículo 61 del TREBEP diciendo que “Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita¹⁰⁷, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas”¹⁰⁸. El apartado 3 del artículo 61 nos habla de que “Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo”¹⁰⁹. En este sentido, Sánchez Morón hace la advertencia de

¹⁰⁶ Interesante y clarificadora nos parece la lectura de la publicación del INAP del 2015: *Manual de los órganos de selección*. En dicho Manual se resume su régimen jurídico, las funciones y composición, su funcionamiento, las fases del proceso selectivo, etc. <https://bci.inap.es/material-manual-de-%C3%B3rganos-de-selecci%C3%B3n>

¹⁰⁷ En todo lo relativo a la problemática de las pruebas orales en los procesos selectivos, véase: MAYOR GÓMEZ, R. (2016).

¹⁰⁸ Las pruebas de capacidad introducen un enorme componente de subjetividad por parte de los órganos de selección que es difícilmente revocable ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; debido a la reiterada doctrina jurisprudencial a favor de la discrecionalidad técnica de los tribunales (que, en resumidas cuentas, lo que viene a manifestar es que lo que es valorado por un tribunal de expertos no puede ser valorado por un Tribunal de Justicia).

¹⁰⁹ La valoración de méritos también puede ser considerada un arma de doble filo en estos casos; puesto que si las bases de la convocatoria otorgan un peso considerable a la valoración de méritos, los aspirantes que hayan sido favorecidos en el acceso mediante procedimientos no ajustados totalmente a la legalidad (como venimos analizando en otros (...))

que *"En todo caso, debe velarse por que los baremos de méritos conforme a los que ha de resolverse el concurso no sean tan abstractos, ambiguos o inespecíficos que redunden en una absoluta discrecionalidad de la Administración a la hora de resolverlo (STS de 21 de julio de 1994)"*. (Sánchez Morón, 2018: 147).

A pesar de toda la problemática que se deriva de todo lo anteriormente expuesto, y aunque el apartado 4 del artículo 61 establece que *"Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública"*¹¹⁰, es poco utilizado –por no decir nulo, ni si quiera por parte de las CCAA– esta posible herramienta que propugna una mayor objetividad en los procedimientos de acceso. Situación que podría considerarse como un tanto interesada –sobre todo en el caso de las EELL y, en menor medida, de las CCAA–. Idea que comparte gran mayoría de los autores consultados. Sánchez Morón propone, como mecanismo más objetivo de los órganos de selección de personal, otro modelo de selección distinto y más específico; que *"... es el que proporciona la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO), órgano especializado que organiza y resuelve las convocatorias de selección de personal de las diversas instituciones de la Unión Europea, a petición de estas"*. (Sánchez Morón, 2018: 141). Todo ello en aras de un más efectivo cumplimiento de la norma, así como del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a nuestro sistema de empleo público. Tampoco tiene desperdicio –en cuanto a la conflictividad que genera– el apartado 5 del artículo 61 en lo relativo a que *"Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos"*. En este caso, prestamos especial atención –sobre todo– a la posibilidad de realización de entrevistas en los procesos selectivos; que puede ser un método adecuado de selección definitivo de personal que favorezca el *"amiguismo"*, el *"enchufismo"*, el *"clientelismo político"*; con todo lo que conlleva en cuanto a la falta de imparcialidad y

apartados de este trabajo), poseen una mayor ventaja de salida en cuanto a la puntuación definitiva en el caso de procedimientos de selección basados en el concurso-oposición o en el concurso de méritos, en su caso. Cuestión que comparto con el tratamiento del asunto que SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018: 43-44).

¹¹⁰ Actualmente adscrita al Instituto Nacional de Administración Pública (en la Administración General del Estado) se encuentra la Comisión permanente de Selección: <https://www.inap.es/organigrama>.

objetividad en el acceso a la función pública. Cuestión que nos vuelve a llevar a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección¹¹¹.

Los sistemas selectivos de los funcionarios de carrera (oposición, concurso-oposición –que deberá incluir una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes– y, en virtud de ley, sistema de concurso –que consistirá en la valoración de méritos¹¹²–), vienen establecidos en el apartado 6 del artículo 61. Por otro lado, todo lo relativo a la selección del personal laboral fijo viene establecido el apartado 7 del artículo 61 (también oposición, concurso-oposición y valoración de méritos); pudiéndose “... negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos”¹¹³. Cuestión esta última que favorece

¹¹¹ El asunto de las entrevistas, en procesos selectivos de Policía Local, ha generado una gran polémica y controversia; debido a sus altos niveles de subjetividad y, sobre todo, por el carácter decisorio en cuanto a la concesión de las plazas definitivas. Véase las recomendaciones llevadas a cabo por parte del Defensor del Pueblo para adecuar la actuación de los tribunales calificadoros de la entrevista personal en el Cuerpo Nacional de Policía: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/fundamentar-en-las-calificaciones-de-la-prueba-de-la-entrevista-personal-de-manera-rigurosa-los-criterios-cualitativos-seguidos-en-cada-factor-de-la-personalidad-y-las-razones-por-las-que-su-aplicac-2/>.

¹¹² El Tribunal Constitucional (SSTC 67/1989, 185/199411/1996, 107/2003, 27/2012, 111/2014 y 86/2016) han fijado como límite máximo de puntuación en estos casos el 45%; aunque en los *Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretaría de Estado de Función Pública, Febrero de 2018, p. 6. <http://femp.femp.es/files/566-2279-archivo/Criterios%20Acuerdo%20Estabilizacion%20definitivo.pdf>; tan sólo se habla de un 40% como máximo.

¹¹³ Normativa de carácter básico la del TREBEP en materia de acceso a la función pública que es desarrollada con más detalle por la siguiente normativa: Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado; Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores; Orden APU/1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento de personal funcionario interino; Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad; Orden TFP/516/2019, de 30 de abril, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Selección; Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia; Resolución de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el I Acuerdo de movilidad del personal funcionario al servicio de la Administración General del Estado; Orden PCI/154/2019, de 19 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018, por el que se (...)

también la presión de colectivos de profesionales o de sindicatos a favor de sus miembros, tal y como hemos analizado anteriormente. Condiciones de acceso que recoge el artículo 55.2 del TREBEP, como garantía del procedimiento, que puede ser objeto de nulidad de pleno derecho –como actos administrativos que son– conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC); además de poder tener trascendencia penal conforme a los artículos 405 y 406 de la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal¹⁴⁴.

En cuanto a la posibilidad de poder establecer requisitos específicos en los procedimientos de acceso (experiencia profesional, actividades concretas de formación, etc.); para Sánchez Morón dichos requisitos “... deben: 1º, establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas y no mediante referencias individuales, evitando cualquier preterición o reserva ad personam, ya sea de manera expresa o encubierta (...); 2º, guardar directa relación con los criterios de mérito y capacidad y no con otras condiciones personales o sociales, como residencia o el centro donde se adquirió la titulación requerida (...); 3º, tener una justificación objetiva y razonable en conexión con las funciones a desempeñar, tanto en términos absolutos como relativos (proporcionalidad) (...)”. (Sánchez Morón, 2018: 137). Ante el hecho de la introducción de cualquier requisito discriminatorio –y como medio de defensa– se podrá interponer recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁴⁵); o bien por el procedimiento ordinario y, subsidiariamente, recurso de amparo constitucional. (Sánchez Morón, 2018: 138). Mecanismos de defensa que se pueden utilizar pero que conlleva disponibilidad de medios, años de proceso judicial, etc.; cuestión que no todo el mundo está dispuesto o puede soportar. Se hace necesaria; por tanto, una reforma de los sistemas de acceso, como pone de manifiesto Castillo Blanco haciendo referencia concretamente a las EELL: “... los procesos selectivos en el empleo público local requieren, digamos que con cierta urgencia si se

aprueban instrucciones para actualizar las convocatorias de pruebas selectivas de personal funcionario, estatutario y laboral, civil y militar, en orden a eliminar ciertas causas médicas de exclusión en el acceso al empleo público; y, por último, en el caso de la Función Pública en la Administración Local, desarrollado por el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

¹⁴⁴ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Capítulo I. De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos; del Título XIX. Delitos contra la Administración pública.

¹⁴⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

pretende preservar los principios constitucionales de acceso al empleo público y mejorar la calidad de los procesos selectivos (...)". (Castillo Blanco, 2011: 123). Lo que hacemos extensivo al resto de nuestras AAPP.

Como se deriva de todo este análisis, podemos observar cómo los sistemas de acceso y los órganos de selección en nuestro sistema también adolecen de ciertas debilidades que serán aprovechadas con ocasión de diferentes objetivos y que, más tarde, ciertos grupos y colectivos interesados reivindicarán para que sea regularizada su situación –como veremos cuando analicemos la funcionarización y la consolidación de empleo–. Sánchez Morón lo describe de la siguiente manera: *"...la reivindicación permanente de consolidación de los empleados públicos precarios en su empleo intenta concretarse a través de convocatorias abiertas de concurso-oposición –cuando no de puro y simple concurso o superación de un sencillo curso selectivo–, en las que, reduciéndose las exigencias de la fase de oposición, para facilitar su superación, se valoran de manera significativa como mérito los servicios prestados a la Administración en régimen de interinidad o mediante contrato laboral, lo que permite otorgar un plus de puntuación a los que hayan prestado sobre los demás candidatos"*. (Sánchez Morón, 2018: 144). Lo que, desde nuestro punto de vista, genera una enorme desigualdad entre aspirantes. Convocatorias que, para Sánchez Morón, *"...dejan pocas dudas sobre el resultado final, bien porque priman desproporcionadamente esos méritos específicos del personal interino o contratado, bien porque permiten incluso compensar las bajas calificaciones de la fase de oposición con la adición de puntos por tales méritos –sistema llamado de mochila incluso ya por la jurisprudencia (véanse, por ejemplo, la STS de 13 de octubre de 1994 y la STC 107/2003)–"*. De manera que *"El problema, de desigualdad de oportunidades, se agrava si se tiene en cuenta el escaso o nulo rigor con que frecuentemente se recluta el personal interino o temporal, lo que crea condiciones favorables para operaciones clientelares o de favoritismo"* (Sánchez Morón, 2018: 145). Prácticas, como vemos, lesivas contra el principio de igualdad regulado en nuestra Carta Magna como derecho fundamental, y fuente de una buena parte de los problemas estructurales de nuestro empleo público. Cuestión ya anunciada en el Informe de la Comisión para el Estudio del EBEP que *"...denunció la relativa quiebra de los principios constitucionales sobre el acceso al empleo público que supone la selección inicial de personal temporal que después se consolida como funcionario (o contratado fijo) a través de pruebas desiguales y poco competitivas, pues si bien consideraba necesario incrementar la estabilidad en el empleo, una cosa es la 'consolidación del empleo' y otra la subjetiva de quienes se han beneficiado de procedimientos poco rigurosos de selección de personal temporal y de su tiempo de trabajo al servicio de la Administración"*. (Sánchez Morón, 2018: 145-146).

Aún así, y a pesar de todo, el TREBEP, en su Disp. Trans. 4ª volvió a habilitar a las AAPP para que llevasen a cabo convocatorias de consolidación de empleo para cubrir plazas desempeñadas interinamente o temporalmente de fecha anterior al 1 de enero de 2005¹¹⁶. Cuestión que nos vuelve a llevar a la dicotomía y contradicción del siguiente planteamiento: la igualdad en el acceso a la función pública *versus* la consideración de los derechos adquiridos por parte de aquellos empleados públicos que llevan muchos años de inestabilidad que; además, muchos de ellos, han sido beneficiarios directos de las debilidades de nuestro sistema en cuanto a la selección y al acceso a nuestra función pública mediante mecanismos poco objetivos en multitud de ocasiones. A pesar de todo ello, la Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, prevé nuevos procesos de estabilización del personal temporal, que podrían llegar a ser masivos en algunas administraciones autonómicas y locales, teniendo en cuenta las estadísticas aportadas.

5.2. LA SELECCIÓN DE PERSONAL INTERINO Y LABORAL

Debido a su gran relevancia, y puesto que ha ocupado gran parte del hilo conductor de este trabajo, merece una atención especial la selección del personal interino y laboral en nuestras AAPP. Ya hemos analizado su gran controversia, su enorme problemática y su interminable litigiosidad dentro y fuera de nuestros Tribunales de Justicia; así como el gran número de personal que forma parte de nuestro empleo público dentro de estas categorías. Es en estas dos categorías de empleados públicos donde más se quiebra el principio constitucional de acceso al empleo público en nuestro país. Es donde más se agrava toda esta cuestión. Como refiere Sánchez Morón, *“Con enorme frecuencia, sobre todo en las administraciones autonómicas y locales, donde hoy se ubica el grueso del empleo público, ese acceso se produce en la condición de personal temporal, ya sea con vínculo funcional o estatutario o con vínculo laboral, y muchas veces sin pruebas selectivas de ningún tipo o sobre la base de criterios objetivos relativamente fiables, que inclusive admiten excepción; como, por ejemplo, la integración en las bolsas de empleo interino (...). Una vez ‘dentro’ del empleo público, la mayoría de los empleados temporales adquieren una cierta estabilidad de hecho hasta que, en su caso, logran consolidar la plaza mediante un procedimiento sencillo de concurso-oposición, en el que se rebajan las exigencias de las pruebas de aptitud y se valoran desmesuradamente los años de servicio, o bien*

¹¹⁶ También lo establece para el *“Personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario”* la Disposición Transitoria 2ª del TREBEP.

permanecen como personal formalmente interino o temporal hasta su jubilación". (Sánchez Morón, 2019: 237-238)¹¹⁷.

Aunque el TREBEP establece que el acceso al empleo público debe cumplir con las garantías constitucionales pertinentes, incluso en el caso del personal interino o laboral; no obstante, para Sánchez Morón "... las características de estos empleos, por un lado, y a veces consideraciones menos justificables han propiciado un menor rigor de las pruebas de selección del personal interino y laboral, en comparación con los funcionarios de carrera. (...) De manera que la total elusión de estos principios en la contratación de personal laboral temporal no sólo determina la nulidad de la contratación, sino que puede tener incluso trascendencia penal" (Sánchez Morón, 2018: 156); como ya hemos analizado. Ese menor rigor en los sistemas de acceso o de contratación ha conllevado a que se formen enormes bolsas de este tipo de personal dentro de nuestras AAPP –sobre todo de personal interino– para ir cubriendo plazas en base a la necesidad de los diferentes servicios en las distintas Administraciones convocantes. Sin contar con las grandes bolsas de personal indefinido no fijo vía jurisprudencial. Cuestiones que han derivado en una gran precariedad en el empleo y en una gran desigualdad en cuanto al acceso; desprofesionalizando, de paso, nuestro empleo público¹¹⁸.

En cuanto a todo lo relativo a las bolsas de empleo utilizadas por nuestras AAPP; si los sistemas y los órganos de acceso plantean ciertas dudas sobre su efectividad; en el caso de los interinos y en el del personal laboral –elaboradas para ir cubriendo plazas en base a la necesidad–; esta cuestión ha generado también una gran problemática dentro de nuestras AAPP. Y no sólo por el menor rigor y control de estos sistemas, si no porque también cada AAPP ha podido establecer ciertas reglas en cuanto a la configuración de dichas bolsas. Cuestión que complica aún más toda la problemática que venimos tratando. Para Sánchez Morón, el problema fundamental en esta cuestión radica en que "(...) no existen normas legales claras y generales sobre la formación de esas bolsas para nombrar personal interino o temporal ni sobre su funcionamiento, por ellos a veces los criterios aplicables son aleatorios o ambiguos y propician decisiones arbitrarias o discriminatorias. De ahí la necesidad de una legislación más concreta y garantista sobre el particular". (Sánchez Morón, 2018: 157). Llegados a este punto, hemos de recordar que

¹¹⁷ Nos ha parecido oportuno introducir la literalidad del texto puesto que no se puede resumir mejor la problemática actual en cuanto al acceso al empleo público de nuestro país. Sobre todo en todo lo relativo al personal interino y laboral.

¹¹⁸ Muy importante, tanto por su tratamiento extenso y detallado, así como por su claridad expositiva en todo lo relativo al acceso al empleo público en nuestro país, es el análisis que se hace del mismo en: FERNÁNDEZ DELPUECH, L. (2015).

las bases de las convocatorias son la ley en cada una de ellas; cuestión que provoca –aún más si cabe– problemas diversos y acuciantes como todos los que venimos analizando. En el caso del personal laboral, la problemática fundamental estriba –además de todo lo anteriormente expuesto– en la colaboración de los sindicatos a la hora de desarrollar los procesos selectivos permitidos por ley (aunque éstos no puedan proponer o nombrar representantes propios en los órganos de selección). Y, aunque esto no debería afectar a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso; aún así, ya hemos reseñado la presión que ejercen tanto colectivos concretos de empleados públicos como sindicatos a la hora de favorecer a sus miembros; corriéndose el riesgo de primar criterios de afiliación o personales sobre los legalmente establecidos de mérito y capacidad. Con lo cual, de forma indirecta, sí que pueden influir en cierta manera en los procesos selectivos estos “*grupos de presión*”. Todo lo anteriormente expuesto rige también para la contratación de personal laboral no permanente, así como para todo nuestro sector público institucional. De ahí se deriva, desde nuestra humilde opinión, la gran relevancia y enorme importancia de todo este asunto. Es por todo ello por lo que volvemos a reiterar la necesidad de una modificación normativa profunda al respecto que “*blinde*” los principios constitucionales de acceso a la función pública; así como que refuerce los mecanismos de acceso y sus órganos de selección; todo ello con el único objetivo de poner freno a esta desprofesionalización que se viene produciendo dentro de nuestras AAPP vía contrataciones temporales de dudosa aplicación legal¹¹⁹.

En esta línea, desde la configuración del nuevo gobierno a partir de julio del año pasado, se han tomado una serie de medidas legislativas en materia de acceso a la función pública de nuestro país, a todas luces –desde nuestro punto de vista– insuficientes. Nos encontramos, en primer lugar, con la Orden PCI/154/2019, de 19 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018, por el que se aprueban instrucciones para actualizar las convocatorias de pruebas selectivas de personal funcionario, estatutario y laboral, civil y militar en orden a eliminar ciertas causas médicas de exclusión en el acceso al empleo público.¹²⁰ En segundo lugar, con fecha 20 de mayo de 2019 se actualiza el

¹¹⁹ Muy importante nos parece el tratamiento que se hace de la necesidad de contar con empleados públicos profesionalizados en la sociedad del siglo XXI en la que vivimos por parte de: GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2018).

¹²⁰ Al objeto de eliminar el VIH, la diabetes, la enfermedad celíaca, la psoriasis y otras enfermedades, en base a la revisión propuesta, para que no figuren como causa de exclusión genérica al acceso al empleo público. Cuestión muy necesaria en cuanto a discriminación se refiere, pero poco efectivo en cuanto a mejora o cambio estructural de los sistemas de acceso.

Código de la Función Pública en nuestro país por inclusión de la Orden TFP/516/2019, de 30 de abril, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Selección (Derogando la Orden APU/313/2005, de 7 de febrero, por la que se regula la Comisión Permanente de Selección)¹²¹. Y, por último, en materia autonómica de Función Pública en nuestro país nos encontramos tan sólo con tres modificaciones. Por un lado, la publicación del Decreto Foral 19/2019, de 6 de marzo, por el que se modifica el Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra. En segundo lugar; la actualización (con fecha de 9 de mayo de 2019) del apartado 6 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria (añadido por la disposición final 1 de la Ley 8/2019, de 9 de abril)¹²². Y, para finalizar, la introducción del apartado 4 del artículo 29 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, introducido por la Disposición Final 10 de la Ley 3/2019, de 22 de julio¹²³. Como podemos observar, las modificaciones normativas en materia de acceso y de composición de órganos de selección en nuestro país son, por no decir nulas, bastante escasas y de poco calado. No se introducen modificaciones en el sentido de un cambio oportuno y eficaz de nuestro sistema¹²⁴. Cambio muy necesario desde nuestro punto de vista¹²⁵.

¹²¹ Modificación derivada de la masiva oferta de empleo público de 2017 al objeto de adaptar la Comisión Permanente de Selección a esta nueva situación; pero que tampoco introduce ninguna modificación estructural en cuanto a los sistemas de acceso y a los órganos de selección.

¹²² Que viene incluir lo siguiente: *“El nombramiento de personal funcionario interino para la ejecución de programas de carácter temporal tendrá una duración máxima de tres años. Si al vencimiento de dicho plazo, el programa de carácter temporal estuviere vigente o se acordase su prórroga, podrá ampliarse, mediante resolución, la duración del nombramiento efectuado, como máximo, en doce meses adicionales. En todo caso, el personal funcionario interino deberá cesar cuando concluya el plazo de vigencia del programa de carácter temporal para cuya ejecución fue nombrado”*. Lo que tampoco introduce nada nuevo al respecto de la cuestión que estamos analizando.

¹²³ Que en su redacción literal viene a decir lo siguiente: *“En el caso de nombramiento para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea o de otros fondos de carácter finalista, los que tengan por objeto la prevención y lucha contra el fraude fiscal o el control, verificación y justificación de fondos de la Unión Europea, el plazo máximo de duración de la interinidad se hará constar expresamente en el nombramiento y no podrá exceder de la de la ejecución de los programas a los que se adscriba ni ser superior a tres años, ampliables hasta doce meses más”*. No introduciendo ninguna modificación efectiva y real con respecto al contenido de la norma básica estatal.

¹²⁴ Interesante análisis de las últimas modificaciones legislativas en materia laboral en nuestro país son las que se hacen en: CIUDAD DEL TRABAJO. Actualidad IusLaboralista, 17, Editorial Bomarzo, abril de 2019.

5.3. REVISIÓN DE LOS ACTOS DE SELECCIÓN Y DISCRECIONALIDAD TÉCNICA DE LOS ÓRGANOS SELECTIVOS: "LA PESCADILLA QUE SE MUERDE LA COLA"

Aunque conciso, nos parece muy importante la introducción de este apartado dentro de nuestro trabajo. Ya hemos hecho alusión anteriormente a la revisión de actos de selección de personal dentro de nuestras AAPP y a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección¹²⁶. En resumidas cuentas, lo que nos viene a decir el término de discrecionalidad técnica es que el acto formal de selección no deja de ser un acto administrativo debidamente motivado revisable en base a nuestra ley de Procedimiento Administrativo común. Con la matización sin embargo de que, lo valorado por un tribunal de expertos no puede ser valorado por un Tribunal de Justicia. Lo que forma parte de la base fundamental de la discrecionalidad técnica. Tal y como dice Pérez Salas, *"La noción de la discrecionalidad técnica es la que se extrae de la jurisprudencia del TC acerca de la actuación de los tribunales calificadoros de oposiciones y concursos, concepto que obedece a la atribución por parte de la ley de facultades decisorias a determinados sujetos dotados de una especial idoneidad técnica que escapa al control jurídico de los tribunales"*. (Pérez Salas, 2010:5). Se presume, por tanto, la *"... razonabilidad o certeza de actuación administrativa, apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación"*. (Pérez Salas, 2010:6). Entendiéndose que no afecta a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 24.2 de la CE, aplicándose en casos de *"... error ostensible y manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder"*. (Pérez Salas, 2010:7). La discrecionalidad técnica *"... confirma la imposibilidad de revisar el 'núcleo técnico' de las decisiones adoptadas por los órganos de selección y reducen la posibilidad de revisión ulterior a los supuestos de dolo, coacción, desviación de poder, arbitrariedad, errores evidentes, etc."*. (Pérez Salas, 2010:12). Entonces, ¿dónde radica –para nosotros– el problema de la cuestión? Pues el problema radica básica y fundamentalmente en que, en el hipotético caso de que los tribunales de selección no gozaran de la autonomía, imparcialidad y objetividad suficientes; a pesar de que los actos de dichos tribunales de selección en cuanto a designación de aspirantes son actos anulables conforme a nuestro ordenamiento jurídico, al impugnar dichas resoluciones ante la jurisdicción contenciosa-administrativa la mayoría de las resoluciones judiciales –como ya hemos señalado– aducen a la discrecionalidad técnica de dichos

¹²⁵ Una serie de propuestas en materia de selección de personal muy interesantes se realizan en: ARESES VIDAL, X. et al. (2017: 145-188).

¹²⁶ Interesante tratamiento del asunto y su evolución es que se lleva a cabo en: MAURI MAJÓS, J. (2018: 112-125).

tribunales de selección. Con lo cual, nos encontramos con *“la pescadilla que se muerde la cola”* y; por ende, con un sistema deficitario que es proclive a la subjetividad e imparcialidad en cuanto a la selección de personal y sus mecanismos. En ese sentido, tanto la jurisprudencia de nuestro TC como la doctrina tradicional del TS en nuestro país confirman la imposibilidad de un control jurídico de la discrecionalidad técnica. En palabras de Sánchez Morón, *“... como matizan las STSS de 16 y 23 de diciembre de 2014, no puede convertirse un tribunal de justicia en árbitro que dirima las simples divergencias técnicas entre los expertos que componen un órgano administrativo de selección y la opinión de los peritos que declaran en el proceso judicial (...)”*. (Sánchez Morón, 2018:162-164).

En definitiva, y a modo de conclusión, es una cuestión de suma importancia y para nada baladí, puesto que lo juzgado por un tribunal técnico no puede ser juzgado por un Tribunal de Justicia. Lo que conlleva una gran autonomía de los tribunales de selección que, como hemos aducido, en el caso de no ser objetivos ni imparciales, derivan a una selección que podría no respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad ante el acceso a nuestra función pública¹²⁷.

6. LA FUNCIONARIZACIÓN Y LOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO¹²⁸

El concepto de funcionarización dentro de nuestro sistema de empleo público fue introducido por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Para Sánchez Morón, esta ley introdujo *“una forma peculiar de integración en la función pública strictu sensu de ese personal laboral...”*. (Sánchez Morón, 2018:159). Esta cuestión también era aplicable a los laborales fijos de las AAPP en aquel momento. La funcionarización consiste en el hecho de que pasen a formar parte de la categoría de funcionarios otro tipo de personal de nuestras AAPP en régimen de interinidad o en régimen laboral que venían acusando muchos años de inseguridad laboral y temporalidad dentro de las mismas. A pesar de haberse contemplado como una opción de regularizar la temporalidad de los empleados públicos de nuestro país, tal y como pone de manifestó Sánchez Morón *“... el Tribunal Constitucional ha estimado contraria a la Constitución la integración automática en el funcionariado ‘ope legis’ de personal contratado –e, implícitamente, del interino– (SSTC 302/1993 y*

¹²⁷ Interesantísimo y detallado análisis de este asunto es el que hace CAMBA CONSTENLA, C. (1998: 293-317); donde -desde nuestro punto de vista- se hace una crítica bastante acertada de la problemática de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección dentro de nuestro sistema de acceso a nuestra función pública española.

¹²⁸ Tratamiento muy original y actual del tema es el que se ofrece en: BOLTAINA BOSCH, X. (2018: 140-155).

111/2014)". (Sánchez Morón, 2018:162-164). No obstante, en muchas AAPP, aunque no se ha operado en base a una posible funcionarización, sí que se ha favorecido en las bases de las convocatorias de oposiciones la antigüedad y los años de servicio con el fin de regularizar dichas situaciones. Es lo que ha venido denominándose procesos de estabilización y/o consolidación de empleo. Una forma más sutil de llevar a cabo la funcionarización no permitida por nuestro TC¹²⁹. Procesos de consolidación de empleo mediante opciones legales pero que, en cierta manera, favorece al personal que lleva mucho tiempo en las AAPP. Volvemos a la dicotomía planteada igualdad ante el acceso *versus* derechos adquiridos a lo largo del tiempo. Por tanto, se introduce también dentro de la jerga el término de consolidación de empleo para este tipo de personal, que no cuenta sino con el objetivo de estabilizar y dar fijeza al personal que presta servicios dentro de la Administración que hasta ese momento no la posee. En ese mismo sentido, y haciendo referencia al personal laboral de las AAPP, se manifiesta Sánchez Morón cuando dice que "... en nuestro país el proceso de laboralización generalizada del empleo público que ha tenido lugar en otros no hubiera sido posible (...). Pero tampoco resultaba viable una completa funcionarización del personal, ya que tras el desarrollo de la contratación laboral en el sector público se encuentran razones de conveniencia, ligadas a la búsqueda de una mayor flexibilidad de las relaciones de empleo y de gestión de personal, que están lejos de desaparecer". (Sánchez Morón, 2018:162-169). Lo que vuelve a poner de manifiesto el problema estructural de nuestro sistema; en este caso, en cuanto en lo relativo a los sistemas de acceso.

Desde un punto de vista práctico, se podrían ver los procesos de consolidación de empleo y los de *funcionarización* de estos colectivos de empleados públicos como posibles soluciones al problema de las grandes bolsas de interinos (en procesos de funcionarización) o de personal laboral indefinido no fijo¹³⁰ y otras categorías de las analizadas (en procesos de consolidación de empleo ya sea como funcionarios de carrera –*funcionarización*– o como personal laboral fijo –*laboralización*–). De hecho, como ya hemos mencionado, distintos gobiernos han utilizado estas medidas a lo largo de los años para "*descongestionar*" estas situaciones. Pongamos el caso de la Disp. Trans. 4^a del EBEP, que disponía la posibilidad

¹²⁹ Pongamos el caso de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en procesos selectivos de profesorado de secundaria. En este caso, hasta el año 2009 se favorecía –dentro del 45% máximo previsto por ley– la experiencia de los docentes interinos a la hora de participar en procesos selectivos (en la fase de concurso). Eso provocó una masiva integración de los interinos de aquel momento. Cosa que cambió a partir de ese mismo año en las sucesivas convocatorias.

¹³⁰ En lo relativo a esta categoría de personal y la problemática que se deriva de los procesos de consolidación de empleo en las AAPP véase: PEÑA MOLINA, M. (2015).

de plantear procesos de consolidación de empleo temporal (para puestos desempeñados por personal interino o temporal con anterioridad al 1 de enero de 2005), mediante procesos selectivos abiertos y de libre concurrencia; y con el único objeto de transformar el empleo temporal en fijo en aquellos casos en que las tareas desempeñadas por el personal temporal tuviesen carácter estructural. Rigiéndose por el sistema de concurso-oposición, pudiéndose valorar el tiempo de servicios y la experiencia en los puestos de trabajo. (Lefebvre. Base de datos). Ya en el 2015 también lo hizo la Disp. Trans. 2ª del TREBEP posibilitando las pruebas de funcionarización en turnos restringidos “...para el personal laboral que a la entrada en vigor del propio EBEP esté desempeñando funciones de personal funcionario o pase a desempeñarlas en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha”¹³¹. Ostentándose la posibilidad de valorar los méritos y la experiencia adquirida durante los años de trabajo en la AAPP dentro de los límites legalmente establecidos. Pero, y en lo relativo al hilo conductor de este trabajo, toda esto plantea la cuestión dicotómica ya anunciada por nosotros también entre aquellos que defienden estas posturas por llevar muchos años en esta situación (y por “haber obtenido” una serie de “derechos adquiridos” –cuestión que puede analizarse como subjetiva–); y entre aquellos que defienden la igualdad de condiciones estipulada por ley en cuanto al acceso a la función pública de nuestro país, para no ser objeto de una desigualdad y/o posible discriminación en el acceso a la función pública en igualdad de condiciones (cuestión que puede analizarse como objetiva). Sánchez Morón lo resume de la siguiente forma: “El problema esencial es (...), que estos procedimientos selectivos se ajusten realmente a los principios de mérito y capacidad y no sólo de forma aparente. Lo que (...) no es conforme a derecho es que por ley y sin mayor requisito se acepte la integración como funcionario de carrera de cualquier empleado con contrato laboral que lo solicite, incluso si tiene carácter fijo y accedió al empleo público mediante proceso selectivo. (STC 111/2014, de 26 de junio). (Sánchez Morón, 2018: 160)”.

Como podemos observar, ese problema de fondo estructural es, además, una “cuestión de estilo” dentro del funcionamiento que ha venido teniendo nuestras AAPP en su conjunto. Es decir, para nosotros es una sutil forma de “huir” del Derecho Administrativo dentro de nuestras AAPP. Una

¹³¹ Resulta muy interesante la lectura de los *Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017* publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en febrero de 2018, donde se refleja con detalle todos los matices de dicho proceso de estabilización del empleo público en nuestro país con el fin de reducir la temporalidad en menos del 8% dentro de nuestras AAPP. <http://femp.femp.es/files/566-2279-archivo/Criterios%20Acuerdo%20Estabilizacion%20definitivo.pdf>.

huida un tanto "*intencionada*", por así decirlo; con el único objetivo de flexibilizar las relaciones laborales –pensando en un tono positivo, puesto que hemos analizado los matices negativos de la flexibilización–. Aunque también se podría pensar que es una cuestión de conveniencia política en sentido estricto a la hora de favorecer el acceso a ciertos sectores de la población, generando situaciones de posibles "*desviaciones de poder*" en la selección de personal que; además, generan situaciones de "*favoritismo*" y "*clientelismo político*", etc. Como venimos poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo, de esta manera, se viene faltando así gravemente a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y; por ende, se corre el riesgo así de desprofesionalizar nuestro sector público institucional, privándolo –de paso– de esa imparcialidad y objetividad necesaria para el buen desarrollo democrático de nuestras instituciones.

7. CONCLUSIONES

Del análisis que hemos llevado a cabo podemos extraer una serie de conclusiones generales sobre el asunto objeto de esta investigación. En ese sentido, nuestro sistema de empleo público está basado en los presupuestos administrativos que se instauraron en nuestro país a mediados del siglo pasado y; aunque sólidos y en la mayoría de las ocasiones bastante efectivos, de todo lo analizado se desprende la necesidad de una reforma de dichos presupuestos. El empleo público en nuestro país está marcado por su dualidad y por su gran heterogeneidad. De la evolución del mismo a lo largo de los años se ha derivado dentro de nuestras AAPP –sobre todo en CCAA y en las EELL– en unas enormes tasas de temporalidad, que tan sólo evoluciona y se modifica a golpe de jurisprudencia del TJUE o vía transposición de Directivas. Y, en ocasiones, se "*descongestiona*" la situación mediante permisiones normativas vía LPGE. Dicha temporalidad, en su mayoría, es debida al uso fraudulento y; en ocasiones, premeditado, de los mecanismos de acceso; introduciendo situaciones poco ortodoxas que rozan los límites de la ilegalidad. Lo que ha conllevado que, a lo largo de los años, las relaciones laborales dentro de nuestro sistema de empleo público hayan alcanzado altas cotas de judicialización.

Se pone de manifiesto pues que los sistemas de acceso y los mecanismos de selección de personal dentro de nuestras AAPP poseen ciertos niveles de déficit –por no decir altos– en todo lo relativo al cumplimiento de los principios constitucionales que impregnan dicho asunto dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Unido además a la cuestión no resuelta de la discrecionalidad técnica de los tribunales de selección. Lo que no hace sino poner en riesgo nuestros principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad dentro de nuestras AAPP. Cuestión que deriva

en situaciones de “*favoritismo*”, “*enchufismo*”, “*amiguismo*”, “*politización*”, etc.; además de un engrosamiento de las plantillas de nuestras Administraciones con el consiguiente gasto público al respecto.

La consecuencia de todo lo anteriormente expuesto radica en una enorme desprofesionalización de nuestras instituciones públicas; puesto que al fallar los sistemas de acceso se provoca que no siempre ocupen los puestos de nuestras AAPP los más capacitados. De esa desprofesionalización se deriva también una falta a los principios constitucionales de objetividad e imparcialidad que ha de regir el funcionamiento de nuestro sector público. Por tanto, se hace necesario una reforma de nuestro sistema que propugne una mayor seguridad jurídica y un mayor respeto a los preceptos constitucionales que se establecen en nuestra Carta Magna; puesto que, hasta el momento, más que reformas que provoquen ajustes en las deficiencias estructurales de nuestro sistema, lo que ha habido –desde nuestro punto de vista y el de muchos de los autores consultados–, son “*tímidos*” procesos reformistas que no han conseguido paliar las graves deficiencias de las que adolece nuestro sistema público.

Claro está que, cualquier solución o medida que pretenda solucionar la problemática estructural de nuestro sistema de empleo público, no pasa si no por una apuesta política al respecto –cuestión en la que están de acuerdo la mayoría (por no decir todos) de los autores consultados–. En este sentido ya hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo de la necesidad de formular medidas legislativas realistas y contundentes. Esta es, en primer lugar, la primera consideración que debemos hacer al respecto. Y, a pesar de que ningún sistema es perfecto y que el hecho de legislar en *pro* de una reforma puede tener sus defectos, para eso están las modificaciones legislativas que solucionen los desajustes entre lo previsto y la realidad, tal y como ha sucedido en países de nuestro entorno en otras materias. En este mismo orden de cosas, y entrando ya en medidas concretas de actuación que pudiesen solucionar todas estas cuestiones de las que venimos hablando; bajo nuestra humilde posición, nos vamos a atrever a relacionar tan sólo algunas cuestiones que pudiesen dar cierto nivel de claridad a toda esta problemática y controversia –puesto que ahondar en ellas daría lugar a otro considerable e intenso trabajo de investigación–; con el único objetivo de que la profesionalización del nuestro sector público, la independencia de sus miembros, la objetividad de sus decisiones y los principios de acceso en cuanto a igualdad, mérito y capacidad sean lo más justas y transparentes posibles; para cumplir así con los preceptos de un estado social y democrático de derecho como el nuestro.

Durante el desarrollo de este trabajo, ya hemos adelantando algunas posibles soluciones a muchas de las cuestiones controvertidas y que presentan cierto grado de problemática dentro de nuestro sistema. En este sentido, hemos visto algunas propuestas realizadas por parte de algunos autores, así como algunas medidas legislativas de las que se han tomado a lo largo de los últimos años. Por falta de espacio, no hemos ahondado demasiado en ellas, aunque sí que relacionaremos de una forma somera algunas otras no mencionadas hasta el momento. Al hilo de toda esta misma línea de propuestas, recogemos a continuación una serie de ideas generales que están en la retina y en el imaginario colectivo de casi todos los autores consultados; además de introducir algunos matices que podrían ser considerados de cosecha propia, derivados del análisis de toda esta cuestión. Ideas todas ellas que pasan necesariamente por la voluntad política del legislador de introducir cambios reales y efectivos en nuestro ordenamiento jurídico.

Como hemos dicho, relacionamos a continuación una serie propuestas o medidas concretas que consideramos podrían ser oportunas y adecuadas para solucionar toda esta serie de problemas de los que adolece nuestro sector público, problemas de los que hemos venido hablando a lo largo de todo este trabajo de investigación:

1. Desarrollar más las cuestiones que todavía quedan un tanto indeterminadas en el TREBEP, dando más protagonismo y mayor potestad al TREBEP en todo lo relativo al personal laboral dentro de las AAPP; restando influencia al ET en el caso de personal laboral que forma parte o trabaja para dichas AAPP.
2. Publicar anualmente las OEP y las posteriores convocatorias de plazas conforme al estricto cumplimiento de la normativa en vigor.
3. Cumplir, de forma oportuna, con las tasas de reposición de funcionarios.
4. Tomar las medidas necesarias y adecuadas para que las Administraciones (sobre todo la autonómica y local) no sigan actuando, en ocasiones, como "*agencias de colocación*".
5. Llevar a cabo, en lo relativo a las EELL, ese cambio necesario y aclamado desde hace ya tiempo en cuanto al régimen de competencias en relación a las CCAA.

6. Dotar de más "*poder de control*" y *blindar* más a los habilitados nacionales dentro de las EELL.
7. Legislar en *pro* de un sistema público de empleo funcional en su mayoría, procurando eliminar la dualidad del sistema; con la idea de –tan sólo– dejar el régimen de contratación laboral para contrataciones de base temporal: programas de empleo y programas de obras y servicios determinados; penalizando el fraude en la contratación no ceñida a presupuestos tasados estrictamente por ley.
8. Penalizar –en cuanto a la interinidad– de igual forma todo lo que se salga de lo tasado legalmente como causalidad en la contratación.
9. Sancionar más y con mayor ímpetu a las EELL, que es donde mayor fraude y en más elevado volumen se cometen todas estas irregularidades de las que venimos haciendo referencia.
10. Limitar más aún la normativa de subcontratación en el sector público, sobre todo en todo lo relativo a la subrogación empresarial.
11. Penalizar a los cargos públicos y a los cargos directivos, y no a las AAPP, para evitar el fenómeno del "*clientelismo político*".
12. Legislar de una forma más contundente con el objetivo de penalizar y limitar de una forma más estricta de lo conocido como "*huida del derecho administrativo*" en organismos, entidades, empresas y fundaciones públicas (limitar aún lo ya limitado por la LCSP y por la Ley 40/2015).
13. Endurecer el Código Penal en todo lo relativo a los delitos de prevaricación en materia de función pública en nuestro país.
14. Limitar más de lo que ya se ha hecho las contrataciones del personal eventual o de asesoramiento especial dentro de nuestras AAPP.
15. Desarrollar un modelo de RRHH dentro de nuestras Administraciones mucho más profesionalizado en todos los aspectos; no sólo en lo gerencial; sino también en cuanto a los mandos intermedios y al resto de personal.
16. Generar un conjunto de políticas públicas bien diseñadas para provocar un cambio de rumbo dentro de nuestras AAPP dirigidas a un mayor reforzamiento de la objetividad de su

personal; sin caer en la temida burocratización ni en procesos negativos de asunción tecnocrática de poder dentro de las mismas por parte de su personal; lo que podría conllevar a otro tipo de corporativismo –funcionario en este caso– dentro de nuestra función pública.

17. Reforzar y blindar más, y de una forma más enérgica, tanto los sistemas de acceso como los órganos de selección.
18. Procurar que los sistemas selectivos sean de oposición libre siempre, con el único objetivo de propinar una mayor objetividad a los procesos.
19. Orientar las pruebas selectivas, más que a la acumulación de conocimientos, a un desempeño del trabajo que se vaya a realizar, que ha de estar basado en competencias.
20. Crear órganos específicos de selección de personal de ámbito autonómico y, en su caso, también para grandes las grandes ciudades (con la idea de procurar mayor agilidad en los procesos). Dichos órganos deberían ser renovables cada ciertos años con un tope máximo; con la idea de mantener la objetividad de sus miembros.
21. Desarrollar un régimen jurídico especial para los órganos de selección que los proteja de presiones externas.
22. Fomentar la movilidad interadministrativa de los miembros de dichos órganos de selección como medida de protección de la objetividad de los mismos.
23. Regular legalmente, y con matices más duros y más reforzados, la discrecionalidad técnica de los órganos de selección.
24. Limitar por ley –en las bases de las convocatorias de selección de personal– la introducción de elementos subjetivos o ambiguos dentro de las pruebas a llevar a cabo en los procesos selectivos.
25. Legislar en *pro* de que, en los procesos de regularización de empleo, los sistemas sean más objetivos –vía oposición libre–, para así dar mayor protagonismo a los principios constitucionales de acceso al empleo público (tendiéndose a la eliminación futura de dichos procesos de consolidación).

26. Regular legal y reglamentariamente, de una manera más precisa y concreta, las bolsas de trabajo –tanto de interinos como laborales–; fomentando el hecho de que las bolsas estén compuestas por personal que haya superado previamente los procesos selectivos y que no haya obtenido plaza; limitando también la posible arbitrariedad de los órganos políticos o de selección en ese sentido.

Como podemos observar, todo pasa por la voluntad política de legislar en *pro* de solucionar todas estas cuestiones necesarias para el buen funcionamiento democrático de nuestras instituciones, lo que conllevaría una mayor profesionalización del personal que las integra. Sin olvidar el preceptivo cumplimiento de los Reglamentos y la transposición obligatoria y en plazo a nuestro ordenamiento jurídico de las Directivas europeas; de lo que parece que nuestro país ha rebajado sus niveles de cumplimiento en los últimos años.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN PÁEZ, F. (Director). *Materiales didácticos del derecho del trabajo y políticas sociolaborales*. Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- ARENILLA SÁEZ, M. *Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración Pública en España*. *Revista de Ciencias Sociales*, 5 (2), 302-317. 2017. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D. *¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE*. *Revista de Administración Pública*, 193, 297-334. 2014.
- ARESES VIDAL, X., BLANCO GAZTAÑAGA, C., COLMENARES SOTO, P., FERNÁNDEZ PALOMARES, E., GALLEGO TORRES, A., GÓMEZ DE VILLALOBOS, G., ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, S., LABRADA TELLADO, M^a.L., MAPELLI MARCHENA, C., PASTOR SAINZ-PARDO, I. y SOUTO ALONSO, J. *Nuevos tiempos para la función pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 2017.
- ARROYO YANES, L.M. *La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos*. *Revista catalana de dret públic*, 45, 94-128. 2012.
- BAZ VICENTE, R. *El directivo público: situación actual y perspectivas de futuro*. *RTSS. CEF*, 377-378, 229-272. Agosto-septiembre de 2014. <http://www.escalatecnica.org/portal1/images/content/El%20Directivo%20P%C3%BAblico-%20situaci%C3%B3n%20actual%20y%20perspectivas%20de%20futuro.pdf>

- BETANCOR, A. (Dir). *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*. Revista de Administración Pública, 205, 399-434. 2018.
- BOLTAINA BOSCH, X. *Los procesos selectivos "blandos" y sus efectos sobre la profesionalización del empleo público*. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 2/2018, pp. 140-155. <https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet?R01HNNoPortal=true&t59aIdRevista=3&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=51&t59aContenido=15&t59aCorrelativo=6&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=14> .
- BORCHARDT, K. *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Luxemburgo. Oficina de publicaciones de la Unión Europea. 2017.
- CAMBA CONSTENLA, C. *Una vez más en torno al control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica y su vis expansiva hacia el terreno de los elementos reglados (Comentario a la STC 73/1998, de 31 de marzo)*. Dereito. Vol. 7. 1, pp. 293-317. 1998.
- CAMPOS DAROCA, J.M. *Empleo público y fraude en la contratación temporal. Efectos de la aplicación del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Wolters Kluwer. 2017.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. *Criterios para la clasificación del empleado público: ¿funcionario o laboral?*. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 5, 82-99. 2013.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. *El funcionario interno en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura*. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 12, 8-29. 2017.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. *Hacia una concepción más técnica y moderna de los cuerpos de funcionarios: el cuerpo como correlato de las áreas funcionales*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 4-1, 39-57. 2017.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. *Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal*. Cuadernos de Derecho Local (QDL), 28, 7-39. 2012.
- CASTILLO BLANCO, F.A. *¿Un nuevo episodio de desajuste entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral?: una reflexión a propósito de las medidas adoptadas en la reforma laboral*. Revista de Administración Pública, 197, 209-222. 2013.

- CASTILLO BLANCO, F.A. *El empleo público local: situación actual y perspectivas*. Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº Extra 13, 97-127. 2011.
- CASTILLO BLANCO, F.A. *L'Estatut bàsic de l'empleat públic: les competències autonòmiques*. Revista catalana de dret-públic, 45, 21-46. 2012.
- CGT. *Informe proceso consolidación Administración General del Estado 2019*. Confederación General del Trabajo (CGT). Boletín Informativo. Escuela de Formación Confederal Eladio Villanueva. Nº 159. 2019.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. *Régimen Jurídico del Personal Eventual al Servicio de las Administraciones Públicas*. Actualidad Administrativa, 2. Sección Personal y Recursos Humanos. Febrero 2018. Editorial Wolters Kluwer.
<http://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMzY1NjA7Wy1KLiZPw8WyMDQwsDQyNLkEBmWqVlfnJIZUGqbVpiTnEqAETX7OQ1AAAAWKE>
- CIUDAD DEL TRABAJO. Actualidad IusLaboralista, 17. Editorial Bomarzo. Abril 2019. <https://editorialbomarzo.es/wp-content/uploads/La-Ciudad-del-Trabajo-NU%CC%81MERO-17.pdf>
- CRUZ VILLALÓN, J. *Compendio de derecho del trabajo*. Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- CRUZ VILLALÓN, J. *La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo*. Temas Laborales, 132, 73-121. 2016.
- DESDENTADO DAROCA, E. *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*. Albacete: Editorial Bomarzo. 2016.
- DOMÉNECH PACUAL, G. *Por qué y cómo hacer análisis económico del derecho*. Revista de Administración Pública, 195, 99-133. 2014.
- FEDECA. *El estatuto del directivo público*. Cuerpos Superiores de la Administración. (Federación Española de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado). 2018. <https://www.fedeca.es/sites/default/files/ESTATUTO%20DIRECTIVO%20PU%CC%81BLICO-Sept%202018%20%281%29.pdf>.
- FEMP. *El personal eventual en las Entidades Locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial. Federación Española de Municipios y Provincias. http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/porta1_local/web/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3321_1.pdf

- FERNÁNDEZ DELPUECH, L. *Una reconstrucción del mérito y capacidad en el acceso al empleo público*. Madrid, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (Colección Derecho Público 2), 2015. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-55.
- FERNÁNDEZ, T-R. *La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece*. Revista de Administración Pública, 196, 211-227. 2015.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. *Del "derecho a la buena administración" al derecho de la Administración europea*. Cuadernos Europeos de Deusto, 51, 19-43. 2014.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. *El Estatuto Básico del Empleado Público*. Revista de Administración Pública, 174, 457-499. 2007.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. *Función pública local y reforma local*. Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local, QDL 37, 41-75. 2015.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. *La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local*. Revista de Administración Pública, 191, 421-461. 2013.
- GAMERO CASADO, E. *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*. Granada. Editorial Comares. 2015, pp. 55-59.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El empleo público*. En *Manual básico de derecho administrativo* (pp. 314-377). Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- GARCÍA COSTA, F.M. *Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad*. DA. Revista Documentación Administrativa, 289, enero-abril 2011, pp. 21-42.
- GARCÍA GARCÍA, M.J. *Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el estatuto del empleado público*. Revista Jurídica de Castilla y León, 15, 129-156. 2018.
- GARCÍA JIMÉNEZ, A. *El empleado público como epicentro del buen gobierno*. Revista General de Derecho Administrativo. Iustel, 49, octubre de 2018. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509043>.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. *Manual de derecho del trabajo*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2017.
- LEFEBVRE, F. *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*. Madrid: Lefebvre-El Derecho. 2018.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M., FUENTETAJA PASTOR, J.A. y RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, SONIA. *Las reformas administrativas de la crisis*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi. 2017.
- LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. y FÉREZ, M. *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos. 2017.
- MALO, M.A.; GARRIDO, L. y CUETO, B. *El empleo público en España*. Dos ensayos de actualidad sobre la economía española, 79-258. Madrid. Fundación de Cajas de Ahorros. 2011. <https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=9-08005>
- MARINA JALVO, B. *El derecho del personal eventual a percibir trienios. Comentarios a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2016*. Revista de Administración Pública, 201, 179-202. 2016.
- MARTÍN REBOLLO, J.L. *El Estatuto del Empleado Público: un Godot que no ha llegado*. Revista de Administración Pública, 174, 129-159. 2007.
- MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. y GARCÍA MURCIA, J. *Derecho del trabajo*. Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ, J.J. *La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década*. Banco de España. Boletín Económico 4/2017. Notas Económicas. 2017.
- MAURI MAJÓS, J. *Gestión de los procesos selectivos, discrecionalidad técnica y control judicial*. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 2/2018, pp. 112-125. <https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet?R01HNoPortal=true&t59aIdRevista=3&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=51&t59aContenido=10&t59aCorrelativo=2&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=14> .
- MAYOR GÓMEZ, R. *La indefensión de los opositores y la impunidad de los órganos de selección en las pruebas o ejercicios orales de acceso al empleo público: hacia un cambio necesario e imprescindible*. Gabilex, 5, marzo de 2016.
- MERCADER UGUINA, J.R. *Lecciones de derecho del trabajo*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2018.
- MOLERO MANGLANO, C. (Director), LÓPEZ ÁLVAREZ M^aJ., MATORRAS DÍAZ-CANEJA, A. y SÁNCHEZ CERVERA, J.M. *Manual de derecho del trabajo*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2017.

- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., MORENO VIDA, M^a. N. y VILA TIERNO, F. *Manual de derecho del trabajo*. Granada: Editorial Comares. 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIERNO, F., ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., LÓPEZ INSUA, B., MORENO BRENES, P., MORENO VIDA, M.N., SALAS PORRAS, M., y VIDA FERNÁNDEZ, R. *Curso de derecho del empleo público*. Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- MONTOYA MELGAR, A. *Derecho del trabajo*. Madrid: Editorial Tecnos. 2017.
- MORCILLO MORENO, J. *La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre*. Revista de Administración Pública, 195, 303-336. 2014.
- MORENO VIDA, M.N. La contratación *temporal* en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Temas Laborales, 130, 195-241. 2015.
- NORES TORRES, L.E. *La competencia para resolver los conflictos del personal laboral al servicio de las AA.PP., en particular, los relacionados con las bolsas de trabajo*. <https://elderecho.com/la-competencia-para-resolver-los-conflictos-del-personal-laboral-al-servicio-de-las-aa-pp-en-particular-los-relacionados-con-las-bolsas-de-trabajo> .
- NORTE GIL, M.A. *Temporalidad y Laboralización del Empleo Público*. (Tesis Doctoral). Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. 2015. <https://tdx.cat/handle/10803/334987> .
- OLMEDA, J.A., PARRADO, S. y COLINO, C. *Las administraciones públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2017.
- PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson. 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público*. Editorial Dykinson & UNED. (edición 26^a -1^a en Dykinson). 2018.
- PARADA, R. y FUENTETAJA, J. *Derecho de la función pública*. Madrid: Open Ediciones Universitarias. 2015.
- PARADA, R. y FUENTETAJA, J. *Derecho de la función pública*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi. 2017.

- PEÑA MOLINA, M. *La "funcionarización" de laborales indefinidos no fijos de plantilla*. Revista General de Derecho Administrativo. Iustel, 40, 2015. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505554> .
- PÉREZ SALAS, F.J. *De la discrecionalidad técnica en el acceso al empleo público*. Revista CEMCI, 8. Julio-septiembre de 2010. <https://revista.cemci.org/numero-8/pdf/doc3.pdf> .
- PÉREZ SÁNCHEZ, M. (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada. Editorial Universidad de Granada. 2005.
- RAMIÓ, C y SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación en la administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones, S.A. 2018.
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. *Curso básico de derecho del trabajo (para titulaciones no jurídicas)*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2017.
- RAMOS MORAGUES, F. *El personal laboral de las administraciones públicas*. Madrid: La Ley. Grupo Wolters Kluwer. 2011.
- RASTROLLO SUÁREZ, J.J. *La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño*. Revista General de Derecho Administrativo, 45, mayo de 2017. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507505> .
- RASTROLLO SUÁREZ, J.J. *Evaluación del desempeño en la Administración. Hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Revista de Administración Pública, 206, 389-418. 2018.
- RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J.M. *Nuevas perspectivas en los sistemas comparados de carrera funcional*. Revista Aragonesa de Administración Pública, 38, 2011, pp. 293-334.
- Reforma de las Administraciones Públicas*. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Gobierno de España. Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la función pública*. Madrid: Editorial Tecnos. 2018.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *La consagración del funcionario interino indefinido*. Revista de Administración Pública, 208, pp. 223-238. 2019. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.208.06>

- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Sobre la discrecionalidad técnica y la sana crítica (Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 7ª, de 16 de diciembre de 2014, dictada en recurso de casación 3157/2013)*. Revista de Administración Pública, 190, 309-347. 2015. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.06>
- SANTOS ORTEGA, A. *Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales*. AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales. Cambios y reformas en un contexto de crisis, 32, pp. 125-137. 2013.
- VIGO SERRALVO, F. *La modernización del Derecho Laboral a través de la flexiseguridad. Hacia un nuevo marco de las relaciones laborales*. Jóvenes Laboralistas. 3ª y 4ª edición. Asociación Profesional de la Magistratura y Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Málaga y Melilla. Málaga. 2015. http://www.graduadosociales.com/~alcachof/images/stories/CIRCULARES/CIRCULARES_2017/MARZO_2017/JLM_2014_R7_FINAL.pdf.
- VILA TIERNO, F. y GÓMEZ SALADO, M.A. *Convenio colectivo aplicable y supuesto de reversión de servicios públicos*. GAAP. Nueva Época, 21, 6-19. 2019. DOI: 10.24965/gapp.v0i21.10585 .