

El acceso al empleo público en España

Estudio comparado y propuestas de mejora

Andrés Boix Palop
Alba Soriano Arnanz



El acceso al empleo público en España

Estudio comparado
y propuestas de mejora

El acceso al empleo público en España

Estudio comparado
y propuestas de mejora

Andrés Boix Palop
Alba Soriano Arnanz



Colección: Desarrollo Territorial
Papers, 4

Dirección de la colección: Joan Romero

Esta publicación forma parte del proyecto de investigación «Diagnòstic dels principals déficits del marc institucional de la Comunitat Valenciana per al disseny eficaç i eficient de polítiques públiques», financiado por la AVAP.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, de ninguna forma ni por ningún medio, sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Andrés Boix Palop y Alba Soriano Arnanz, 2020

© De esta edición: Universitat de València, 2020

Publicacions de la Universitat de València
puv.uv.es
publicacions@uv.es

Coordinación editorial: Amparo Jesús-María Romero
Corrección: Lola Espinosa
Maquetación: Inmaculada Mesa
Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-9134-737-8

Edición digital

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. La insatisfacción con el actual modelo de selección del personal en las administraciones públicas en España
2. Indicadores de calidad y modelos comparados

1. SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

1. Organización territorial y administrativa
2. Estructura y acceso al empleo público
3. Terminación del contrato por rendimiento deficiente

2. OTROS MODELOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

1. Alemania
2. Estados Unidos
3. Francia
4. Italia
5. Reino Unido
6. Unión Europea

3. PROPUESTAS DE MEJORA Y ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO

1. Propuestas
2. Conclusión

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN: SELECCIÓN Y ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Uno de los problemas que afectan a la Administración pública tanto española como a nivel autonómico y que la actual crisis, que no solo es económica sino que también lo es política, social e institucional, ha puesto de manifiesto es que no hemos sido capaces de dotarlas, en los cuarenta años de democracia que llevamos vividos, de unas estructuras burocrático-administrativas de calidad, eminentemente profesionales y que además disfruten de la capacidad y garantías suficientes para poder funcionar enteramente al margen de los dictados políticos respecto de aquellas cuestiones donde esta interferencia no es deseable. Una parte de estos problemas y de las debilidades que de ellos se derivan tienen que ver, sin duda, con el concreto modelo de selección del personal y de acceso al empleo público, que sigue reposando en esquemas en exceso tradicionales y poco adaptados a las necesidades presentes.

En este caso, como en otras cuestiones que tienen que ver con la organización de nuestras administraciones públicas, una excesiva timidez a la hora de proponer cambios o de desarrollar el marco jurídico vigente y, con ello, la tendencia a replicar y adaptar el modelo clásico en lugar de buscar vías de innovación administrativa, ha conformado una situación en la que estos problemas se reproducen de forma mimética. Frente a la posibilidad de iniciar un desarrollo propio y ambicioso, inspirado en otros modelos o recogiendo influencias diversas, con los riesgos propios de toda innovación y experimentación, pero también con las posibles recompensas que estas aportan, las normas de Derecho público español en materia de personal y, en concreto, en lo que se refiere a su selección, siguen siendo en lo sustancial las mismas que hace medio siglo. Es más, incluso en las Comunidades Autónomas, que por su reciente creación y el hecho de comenzar de cero hace solo cuatro décadas podrían haber aspirado a imponer esquemas diferentes de gestión del empleo público y de selección de sus trabajadores, más en línea con lo que en esos momentos ya comenzaba a ser la norma europea en no pocos países (y sobre todo en la propia Unión Europea, como estructura burocrática, a fin de cuentas, y al igual que nuestras administraciones autonómicas, más joven), se ha cometido el mismo error y se han copiado exactamente las previsiones y tradiciones desarrolladas por el Estado en las últimas décadas (Boix Palop, 2013: 89-92).

Se ha replicado y consolidado de esta manera en toda España, también incluso en las administraciones públicas más recientes, un modelo de función paradójicamente decimonónico, en la medida en que ha copiado, sustancialmente, unas estructuras que se originan en Francia a lo largo de ese siglo y que cristalizan definitivamente en la III República Francesa, que son replicadas durante el siglo xx por el Reino de España y que son finalmente decantadas y reinstituidas durante la segunda mitad del período franquista con la intención de dar un apoyo tecnocrático de más calidad y rigor a la Administración del Estado. Este esquema, teniendo sin duda muchas ventajas y aportando garantías (de ahí su éxito histórico y el hecho de que haya perdurado como lo ha hecho), no puede obviar tampoco algunas de sus rigideces y sus problemas de adaptación a unas sociedades que han evolucionado enormemente, tanto en el plano social como en el económico, y cuyas administraciones públicas han de desarrollar no solo cada vez más funciones sino que además han de hacerlo de modo muy diferente a como se llevaban a cabo en el pasado.

El modelo mencionado es causa indirecta, a día de hoy, de muchos problemas. Por poner solo dos ejemplos que van más allá de la estricta cuestión de la selección de los empleados públicos en sí misma considerada, podemos simplemente mencionar los que se generan respecto de la calidad de la propia acción pública derivada de una cuestionable política de incentivos y organización en materia de recursos humanos; o las consecuencias que inevitablemente acaban produciéndose con un determinado modelo de carrera profesional dentro de la Administración demasiado dependiente de la interacción con los cargos políticos como único medio, *de facto*, de mejora profesional junto a la mera antigüedad. En ambos casos es constatable hasta qué punto el modelo tradicional, con sus ventajas y esa cierta seguridad que aportaba en algunos planos, que tan importante ha sido y que por ello se ha convertido en un rasgo de identidad de nuestro modelo de empleo público, está cada vez menos adaptado a las necesidades presentes de unas administraciones públicas que han cambiado y que han de servir a unas sociedades que también han cambiado: más dinámicas, más plurales, más complicadas, donde las necesidades y los problemas a los que ha de enfrentarse el sector público varían cada pocos años.

En este nuevo contexto, muy probablemente, el balance entre las ventajas y pretendida objetividad que aportaba un sistema de garantía del empleo público y de inamovilidad que cubría a casi todos los trabajadores públicos frente a las ineficiencias que podía suponer ya no es el mismo que hace unas décadas y debería ser revisado. Del mismo modo que la evolución de nuestras democracias hacia crisis de representación y alejamiento entre poder público y grandes capas de la población a lo mejor hace aconsejable revisar las normas que no solo permitían sino alentaban una hibridación entre las capas más elitistas y preparadas de trabajadores públicos y los puestos de decisión política, pues donde quizás en el pasado era muy necesario lograr hacer acopio de conocimiento técnico que se filtrara a las decisiones políticas en la actualidad, quizás, esa excesiva interacción entre

los altos funcionarios y los gobiernos plantea nuevos problemas de independencia o genera dudas sobre la excesiva participación de algunos sectores de la población en la efectiva toma de decisiones de la que otras muchas capas sociales, en cambio, quedan excluidas.

Son solo dos ejemplos de entre muchos que muestran cómo de estas elecciones organizativas en materia de función pública, poco ambiciosas y escasamente adaptadas a las exigencias de una administración moderna, se deducen claras insuficiencias que, por lo demás no pasan inadvertidas. Así, en los últimos años, al socaire de la crisis económica, se han planteado y puesto sobre el tapete, al fin, algunos de ellos. Tanto publicaciones académicas como divulgativas, e incluso la aparición de blogs a medio camino entre ambos mundos, se han hecho eco de algunas de estas disfunciones: de las arriba señaladas como ejemplos y de muchas otras.

La Administración pública española, también impelida por la crisis, incluso ha establecido las bases para alguna pequeña renovación de sus estructuras y ha puesto en marcha, en el seno de la Administración del Estado, la Comisión para la Reforma Administrativa, de cuyos trabajos ya tenemos algunos resultados en forma de informes y propuestas que, sin embargo, no han atendido en exceso, por no decir en absoluto, la cuestión del empleo público. Buena prueba de ello es que en 2015 se publicó una nueva versión del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 por medio del Decreto legislativo 5/2015 llamado a modernizar, mejorar y adaptar su versión inicial aprobada por Ley 7/2007 y, sorprendentemente, el cambio no ha servido más que para introducir pequeñas modificaciones de tipo técnico de muy poca enjundia y en ningún caso cambios de importancia ni mucho menos ninguna transformación estructural.

Tampoco la producción legislativa, o en materia de informes públicos con propuestas de reforma, en sede autonómica ha sido mucho más revolucionaria estos últimos años, por mucho que haya materiales interesantes producidos con ocasión de la reforma de algunas de sus normas. En cualquier caso, y en general, hay ya un caldo de cultivo opinativo, social y doctrinal como para empezar a cuestionar algunos de los dogmas a partir de los cuales se ha construido históricamente nuestro modelo de regulación jurídica del empleo público a todos los niveles, con la aparición de construcciones e ideas que permiten analizar completamente y de forma global sus ventajas y disfunciones, así como estudiar qué posibles reformas deberían acometerse para afrontar los retos sociales actuales con mayor solvencia y en mejores condiciones.

La orientación de este trabajo, sin embargo, es diferente. Más concreta, en primer término, y más propositiva, en segundo. Así, nos interesa indagar únicamente sobre solo uno de los posibles elementos que muestran deficiencias en la actualidad: los problemas e ineficiencias que aparecen como consecuencia directa de un muy concreto modelo de selección de los empleados públicos que, a nuestro juicio, es manifiestamente insatisfactorio a día de hoy por no estar adaptado a las necesidades sociales y de la propia Administración, al no lograr ni identificar y seleccionar el mejor capital humano posible ni, además, hacerlo por procedimientos bien diseñados (una

cosa está lógicamente íntimamente relacionada con la otra). Y nos interesa hacerlo señalando qué se podría cambiar en concreto y en qué línea habría de hacerse, indicando así las grandes líneas de una propuesta de reforma cuya mejora no requiere de meros ajustes técnicos sino, creemos, de un cambio estructural de gran calado y ambición que supere el modelo español tradicional en la materia (Boix Palop, 2013: 90-91).

Consideramos, en definitiva, que, a día de hoy, la selección de los empleados públicos no se desarrolla, en España en general y en todas sus administraciones públicas en particular, de forma satisfactoria. Además, creemos que de una mejor selección se derivarían inevitablemente mejoras a todos los niveles de la gestión administrativa de manera casi automática, por lo que con pequeños avances en este campo se podrían lograr a medio y largo plazo repercusiones en otras muchas áreas de forma natural. El presente estudio trata, por ello, de analizar los defectos del actual sistema para, reteniendo sus virtudes, y contemplando el ejemplo comparado, proponer modificaciones sustanciales, estructurales, que vayan a la raíz del modelo, sobre los sistemas de selección de personal al servicio de las administraciones públicas. Ello se hace, por lo demás, con la idea de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el marco constitucional español e incluso dentro de los límites de la actual legislación en materia de empleo público (y en concreto el Decreto legislativo 5/2015), que consideramos que no ha de ser interpretado y declinado necesariamente de una manera tan rígida como se hace habitualmente, pues a partir de su texto hay muchas más opciones de las que en principio podría pensarse.

Con la exposición de este análisis y las sugerencias en él contenidas aspiramos a mostrar la importancia de que no se superpongan innecesarias limitaciones derivadas ya sea de la tradición, ya del efecto del arrastre histórico o de la tendencia a copiar modelos consolidados a las únicas que pueden y deben efectivamente condicionar el ejercicio autónomo de las decisiones políticas en clave política para mejorar su administración pública y la eficacia de las políticas propias: el marco constitucional y su concreción en una serie de principios y objetivos que, como veremos, en materia de empleo público podrían permitir perfectamente introducir cambios sustanciales e ideas tomadas de otros ordenamientos europeos con muchos menos problemas de lo que en ocasiones se piensa y se defiende.

1. LA INSATISFACCIÓN CON EL ACTUAL MODELO DE SELECCIÓN DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Resulta, a nuestro juicio, dudoso que los mecanismos de acceso al empleo público en España, en la actualidad, cumplan correctamente la función para la que habrían de ser diseñados tanto a partir de una idea intuitiva muy básica (reclutar al mejor personal posible en condiciones de igualdad), como a partir del inevitable trasunto constitucional en que se fundamenta esta idea y sus consecuencias normativas: la idea de eficacia en la acción de la

Administración al servicio de los intereses generales del art. 103 CE o los principios de mérito y capacidad consagrados como derecho fundamental de los ciudadanos en el art. 23 CE (Ruano Vila, 2015: 49 y ss.).

En primer lugar, los sistemas de selección de personal empleado público de que disponemos en la actualidad, sencillamente, no están correctamente diseñados para seleccionar a los mejores candidatos y candidatas para el desempeño de las funciones públicas, como demuestra el hecho de que los actores privados que operan en este mismo ámbito eligen desde hace ya mucho tiempo sistemas radicalmente diferentes para seleccionar a su personal y que las administraciones públicas de la gran mayoría de países de nuestro entorno bien nunca han empleado un sistema como el nuestro, bien lo están abandonando. Es este un aspecto sobre el que no es preciso incidir en este momento en exceso, por cuanto posteriormente se detallarán con cierto cuidado cuáles son estos procedimientos en otros países y cómo generan mejores efectos, aspecto sobre el que también alertan recientes informes técnicos encargados por algunas comunidades autónomas (IMLFP, 2016: 109-111). Es el caso, también, de la Unión Europea, cuyo sistema de acceso al empleo público es radicalmente diferente al nuestro y está, en cambio, mucho más adaptado a los usos habituales en el sector privado. Una mayor sintonía no es sorprendente, por cuanto el sistema de selección de trabajadores a escala europea ha sido puesto en marcha en sus actuales perfiles en las últimas décadas, dada la relativa modernidad de las instituciones burocráticas europeas.

En cambio, y en reseñable asimetría, las administraciones autonómicas españolas, todas ellas más jóvenes si cabe que la europea, han optado en general por un modelo de corte clásico hasta sus últimas consecuencias. Esta situación no deja de ser sorprendente. Máxime cuando, además, la posibilidad de contar no solo con administraciones públicas relativamente de nueva planta y, además, dotadas de autonomía, podría haber permitido un ejercicio de innovación administrativa y de incorporación de novedades que habría tenido gran interés experimental y habría permitido identificar y poner a prueba mejoras. Pero, y por lo general, la tendencia a la emulación y a la adopción de los modelos tradicionales ya testados por el Estado, junto a una doctrina jurídica española (y un Tribunal Constitucional) muy tendentes a dar preferencia a las regulaciones unitarias y a apoyarse en la normativa básica en sus declinaciones más uniformizadoras, han cegado por el momento esta vía de posible innovación.

Así pues, y sintetizando la primera idea que trataremos de demostrar, parece que puede afirmarse que las administraciones públicas españolas (todas ellas), al hacer descansar sus procesos de selección y detección del talento para incorporarlo al desarrollo de funciones públicas en estos sistemas tradicionales están, muy probablemente, desperdiciando talento y capacidad de trabajo, dejando fuera a un número apreciable de personas que podrían desarrollar mejor sus funciones que las que son a la postre efectivamente seleccionadas. Ello plantea evidentes problemas respecto del cumplimiento de la idea de igualdad en el acceso al empleo público o de la garantía de cumplimiento de una selección efectivamente basada en la idea

de mérito y capacidad, que deberían ser tenidos muy en cuenta, junto a sus causas, a la hora de diseñar un posible nuevo sistema. Junto a esta dimensión, muy criticable por cuanto altera el derecho de la ciudadanía a acceder a las funciones públicas si son las personas más adecuadas y capacitadas para desarrollarlos, e íntimamente combinada con la misma, esta situación comporta también una rémora objetiva. Supone un importante lastre a la eficacia de la acción pública, por cuanto se están perdiendo posibles recursos (humanos, en este caso) que podrían mejorarla. La sospecha de que no estemos seleccionando a las y los mejores de entre aquellas personas que puedan tener interés en desarrollar su trabajo en el seno de nuestras administraciones públicas es, a fin de cuentas y por muchas razones, el principal motivo de inquietud que nos lleva a considerar necesario un replanteamiento en profundidad del modelo.

En segundo lugar, es más que dudoso que un proceso de selección basado sustancialmente en el recurso a las oposiciones clásicas para la selección de los puestos funcionariales más sensibles (o concursos-oposición para los demás), por mucho que sea cierto que sí supone un indudable aprendizaje de determinados contenidos, aporte los conocimientos, destrezas y habilidades que se requieren para el óptimo ejercicio de las funciones públicas. El caso del acceso tradicional a los grandes cuerpos jurídicos (judicatura, fiscalía, notarías, registros, abogacía del Estado, etc.), que es también el que se emplea para la selección de personal empleado público autonómico de primer nivel, basado fundamentalmente en la realización de pruebas de tipo memorístico, es paradigmático en este sentido. La preparación de los contenidos de las pruebas de selección aporta, indudablemente, unos conocimientos teóricos de un enorme valor a los seleccionados y contienen elementos que deberían ser conservados y tenidos en cuenta, por su indudable valor, pero que aun pudiendo ser importantes no lo son en la forma en que se están llevando a cabo (Ramíó y Salvador, 2018). Por ejemplo, estos conocimientos las más de las veces no son requeridos con posterioridad para los trabajos a desempeñar, y los que sí lo son probablemente habrían podido ser adquiridos por personas válidas sin excesivas dificultades *a posteriori* con mucho menos esfuerzo y, sobre todo, sin requerir de una completa dedicación a la adquisición de los conocimientos durante un considerable período de tiempo.

Por el contrario, las pruebas de selección no prestan la más mínima atención a la identificación de capacidades y potencialidades que sí van a tener una relación directa con el desempeño en el puesto de trabajo: flexibilidad, capacidad de aprendizaje, creatividad, aptitudes para el trabajo en equipo... cada vez más necesarias y sobre las que, por esta razón, y a justo título, los procesos de selección en el sector privado hacen creciente hincapié. En definitiva, las administraciones españolas no solo es que seleccionen a su personal de un modo que no necesariamente va a permitir identificar correctamente a los mejores candidatos, sino que ni siquiera están poniendo el foco en, dentro de aquellos que según sus procedimientos serán los supuestamente mejores, analizar qué competencias y capacidades

serán las realmente importantes para desempeñar correctamente sus futuras funciones, a fin de poder comprobarlas, exigir las (y potenciarlas) en el marco del proceso de selección.

En tercer lugar, el sistema actual genera un efecto discriminatorio muy claro, que comporta barreras de entrada adicionales muy relevantes para determinados colectivos, que quedan en la práctica excluidos *de facto*, en amplio número, del proceso de selección. El muy relevante coste económico, tanto directo e indirecto como de oportunidad, que implica para las personas aspirantes preparar unas oposiciones de corte clásico supone una barrera prácticamente infranqueable para los potenciales interesados e interesadas procedentes de entornos socioeconómicos menos favorecidos. Nótese, además, que la barrera es tanto más difícil de superar cuanto mayor es el atractivo del empleo público en cuestión y, por lo tanto, más tiempo cuesta preparar la correspondiente oposición.

La existencia de esta barrera engendra así un sesgo en la selección basado en razones socioeconómicas y no de capacidad que además de vulnerar el principio de igualdad de toda la ciudadanía en el acceso a los empleos públicos es muy negativo para los intereses públicos. La Administración no solo está, así, discriminando indirectamente a todos aquellos colectivos sociales menos favorecidos sino que está desperdiciando mucho talento y capacidad de trabajo que las personas que los conforman podrían ofrecer a la colectividad. También está, inevitablemente, contratando a personas menos capaces pero socialmente favorecidas por circunstancias diversas, que van a ofrecer peores resultados en el desempeño de estos trabajos que pagamos entre todas y todos y que revierten en un beneficio común, pero que forman parte de aquellos grupos sociales que pueden facilitar a sus miembros la preparación de este tipo de pruebas con más desahogo y mayores facilidades.

Este problema, sin duda gravísimo, ha sido señalado y debidamente resaltado por recientes informes de expertos, como el encargado por el gobierno valenciano (IMLFP, 2016: 110-111), pero ello no ha provocado hasta la fecha, más allá de la denuncia del problema, que se plantee un cambio en el modelo. El caso valenciano, por ser el más reciente, ilustra bien sobre el modo de funcionar de nuestras administraciones públicas frente a esta cuestión: aun identificando el problema ello no lleva a cuestionar el modelo sino antes al contrario su consolidación (IMLFP, 2016: propuesta 55) que se ve atemperada únicamente con la propuesta de una previsión de becas específicas para la preparación de las oposiciones o medidas de corte semejante (IMLFP, 2016: propuesta 56).

Estas propuestas, además, en la mayor parte de los casos, no se acaban poniendo en marcha o lo hacen con la inevitable poca ambición y escasa profundidad¹ de lo que no es sino un parche, de manera que los sistemas de becas de este estilo —que ya existen en algunas comunidades autónomas o incluso para algunas grandes oposiciones tradicionales estatales financiados por estructuras corporativas como colegios profesionales (por ejemplo, Colegio Notarial de Catalunya, 2019), o incluso algunas instituciones privadas—, son francamente insuficientes y no logran modular, en la práctica,

los efectos sistémicos del modelo de selección más allá de, al menos, permitir a algunos concretos ciudadanos paliar este problema de igualdad de base que generan. De hecho, los costes económicos de un programa de becas que pueda aspirar a paliar de verdad este problema y no meramente a parchearlo serían de tal magnitud que no resulta extraño que tales iniciativas nunca hayan pasado, tanto en España como en las diferentes comunidades autónomas, tanto a nivel público como con iniciativas privadas equivalentes, de ser meramente testimoniales.

Sin embargo, los mismos o mejores efectos igualatorios podrían lograrse, con un mucho menor coste y por supuesto con mayor provecho social, simplemente con un cambio de sistema, como experiencias ya existentes en España como el formato MIR para el acceso a las profesiones sanitarias ponen de manifiesto. En este sentido, y como tendremos ocasión de comentar, resulta interesante que tras la crisis económica y la aparición de nuevos partidos políticos en el ciclo político iniciado más o menos a partir de las elecciones generales de 2011, últimos comicios dominados por el tradicional bipartidismo español que se quiebra a partir de ese momento, han empezado a surgir propuestas para extender este modelo o sistemas semejantes a otras profesiones públicas (esencialmente en materia educativa) (López Rupérez, 2015: 292-294). Claramente, la necesidad de optar por sistemas menos gravosos en términos de eficiencia e igualdad empieza a ser sentida cada vez más.

Por último, hay que incidir en que los costes sociales y de oportunidad del actual sistema de selección son también considerables, incluso para los candidatos a la postre seleccionados. La superación de estas pruebas requiere casi siempre de varios o muchos años de preparación, las más de las veces solitaria y dura, período de tiempo durante el cual, además, se aporta muy poco (o nada) a la sociedad. Existen modelos de preparación y selección que garantizan mucho mejor que las personas que están trabajando para tratar de lograr su entrada como servidoras y servidores públicos puedan conciliar mejor esta actividad con el resto de su vida personal y social y, a la vez, que no desaparezcan temporalmente como sujetos activos y que aportan valor a la colectividad durante esos años (la experiencia del MIR y modelos equivalentes para las profesiones sanitarias es, de nuevo, paradigmática). Si estos costes son ya de por sí altos para las personas seleccionadas, huelga resaltar cómo de elevados lo son para quienes, tras realizar esta gran inversión en tiempo y esfuerzo, no lo son. Este último aspecto genera también dinámicas nocivas de rituales oleadas de funcionarización para tratar de compensar unos costes sociales que, en caso contrario, serían muy probablemente difíciles de asumir a título individual para unos colectivos que pueden llegar a estar compuestos por un número no despreciable de personas y que, además, forman parte de sectores sociales con una formación y preparación apreciable, lo que los dota de capacidad de presión.

En resumen, los defectos del actual modelo de acceso son, a nuestro juicio, considerables y debieran mover a una reflexión social y política sobre la conveniencia, e incluso la urgencia, de su cambio. Además, y de nuevo

según nuestro criterio, estas deficiencias no se corresponden con una mala articulación técnica o aplicativa del modelo, sino que son problemas de carácter estructural. Por mucho que el arrastre histórico dificulte el necesario tránsito hacia otros modelos, hay que ser conscientes de que en España contamos también con 19 administraciones públicas mucho más jóvenes y que podrían ser más dinámicas (CC.AA. y ciudades autónomas), así como un buen número de administraciones locales, algunas de ellas en municipios de considerable dimensión, que podrían servir de banco de pruebas y de vectores de innovación.

2. INDICADORES DE CALIDAD Y MODELOS COMPARADOS

Una indudable ventaja adicional de la que disponemos a la hora de afrontar casi todos los problemas de diseño institucional que padecen tanto la Administración del Estado como las administraciones autonómicas la constituye el hecho de que, como es evidente, no somos el único país que se enfrenta a estas o similares disyuntivas. La existencia de modelos alternativos de acceso al empleo público y selección de trabajadoras y trabajadores públicos en países de nuestro entorno es una realidad, y por ello contamos con soluciones diferentes ya muy testadas a estas alturas y que no presentan (o no los presentan en igual medida) estos mismos problemas. Esto provoca que, aun pudiendo tener otros inconvenientes, dé la sensación de que aportan un mejor balance cuando son analizados desde el punto de vista de contrastar las finalidades a lograr (seleccionar a los mejores posibles, con los menores costes sociales y la mayor igualdad de oportunidades). Ello nos permite obtener indicadores de calidad y mejora claros a partir del análisis comparado e incluso, directamente, identificar modelos de los que copiar elementos.

A lo largo de este trabajo se van, por ello, a estudiar con cierto detalle los modelos de selección para el empleo público comparado que se han ido perfilando a lo largo de las últimas décadas en países de nuestro entorno e incluso en nuestro mismo país (el ya comentado sistema MIR para el acceso a profesiones médicas en el sector público) que creemos que permiten extraer conclusiones interesantes. Estos, que se irán desarrollando a lo largo de este trabajo pueden resumirse en cinco grandes modelos alternativos al español, cada uno de ellos con sus ventajas e inconvenientes:

- *Sistemas de acceso al empleo público de tipo «empresarial».* Son propios de países anglosajones o del modelo implantado, recientemente, en la propia Unión Europea. Estos sistemas de selección operan con pautas muy similares a las de las grandes corporaciones y empresas privadas a la hora de seleccionar a su personal, con gran peso de pruebas psicotécnicas que hacen una primera gran criba para después seleccionar por medio de exámenes de tipo más general que, si bien también tienen que ver con el puesto de trabajo, lo hacen con una mayor focalización en las habilidades y destrezas requeridas para el trabajo que en la búsqueda de la comprobación del conocimiento de

detalle. Este sistema, al ser muy parecido al de las empresas privadas, compite por el talento en igualdad de condiciones con ellas y aporta también una gran flexibilidad de cara a la posibilidad de que el empleador seleccione a las personas que estime más aptas para las necesidades concretas que considera más importante cubrir. Como es evidente, en cambio, puede plantear problemas de arbitrariedad y sesgo importantes conectados con el concreto diseño que se ponga en marcha. En algunas de sus manifestaciones, de hecho, puede comprometer la idea de igualdad (o, como mínimo, su garantía) que es constitucionalmente proclamada en el art. 23 CE junto a la idea de mérito y capacidad y por ello es por lo general rechazado en nuestro país. Con todo, trataremos de estudiar cómo se emplea en otros países y hasta qué punto de esa experiencia podríamos extraer algunas pautas o ideas aplicables a nuestro sistema.

- *Sistemas de «prácticas»*. Se ha generalizado en un número creciente de países la existencia de períodos de prácticas o de trabajo becado como vías de entrada al empleo público que permiten una posterior consolidación, o entrada facilitada, tras la superación de ciertas evaluaciones o de las pruebas generales con ciertos puntos extra, respectivamente. Este modelo tiene indudables ventajas a la hora de aportar una gran flexibilidad organizativa y de aprovechar el período formativo de manera productiva. Correctamente diseñado, puede ser un instrumento de indudable nivelación al fomentar la igualdad de oportunidades. Como contrapartida, rebaja los estándares de entrada y requiere de una muy cuidadosa articulación para evitar la consolidación de aquellas y aquellos beneficiarios iniciales que no aprovechan el período para formarse correctamente ni demuestran un rendimiento suficiente. Desde una cierta perspectiva, pues comparte casi todos sus defectos o peligros pero ninguna de sus virtudes, los perfiles del empleo público español en aquellos sectores de actividad donde la entrada efectiva se realiza por medio de períodos que pueden ser muy prolongados de interinidad se parecen a este sistema. Ello es así porque las necesidades de flexibilidad organizativa a las que hacíamos referencia antes, inevitablemente, se manifiestan en organizaciones complejas y, caso de que no tengan una salida pautada y bien diseñada, acaban derivando en la generación de espacios y patrones que permitan esa flexibilidad aun a costa de pervertir el modelo.
- *«Academias» de formación de servidores públicos, previa selección para el acceso a las mismas por medio de diversas pruebas (de exigencia por lo general considerable)*. Es el sistema clásico de Francia para las elites del servicio público, simbolizado por el modelo *ENA* (*École Nationale d'Administration*) y otras *Grandes Écoles* equivalentes. Las personas seleccionadas, que lo son a partir de pruebas de rendimiento y conocimientos, pero no particularmente memorísticas por el momento formativo en que se realizan (a la finalización de los estudios secundarios, en muchas ocasiones), se forman durante un tiempo, normalmente un par de años, en los cuales también realizan prácticas,

cobrando un salario público. El modelo, siempre y cuando se logre establecer sin sesgo de selección (algo que es muy discutible que ocurra en los países que lo han implantado, como es el caso francés), puede tener grandes ventajas para la selección de ciertos tipos de personal empleado público, especialmente para cuerpos generalistas de elite a partir de un estudio de habilidades y capacidades. Sin embargo, parece dudoso que estos cuerpos sean siempre necesarios (o que lo sean, por ejemplo, a escala autonómica) y también resulta evidente que no se puede desarrollar un modelo de acceso al empleo público general sobre estas bases, necesariamente muy elitistas desde un punto de vista meritocrático, que aspire a dotar de personal a todas las estructuras burocráticas necesarias en una sociedad moderna, mucho más masivas y necesitadas de profesionales que exclusivas y de formación exclusivamente interna, que es el tipo de personal que genera este modelo.

- *Modelo alemán de «examen de Estado» para profesiones jurídicas.* En la República Federal de Alemania los y las estudiantes han de superar exámenes al finalizar la carrera para poder trabajar en la Administración pública. El primer examen tiene un carácter eminentemente teórico y quienes lo superan realizan a continuación unas prácticas retribuidas. Tras la superación del segundo examen, los y las estudiantes tienen derecho a «elegir» puestos en la función pública alemana, en un proceso semejante al del MIR español. El modelo genera dinámicas muy igualitarias y tiene una alta capacidad formativa. Adicionalmente, amplía la competencia posterior entre diversas administraciones por reclutar al personal e incentiva la movilidad del personal empleado público. Requiere, eso sí, de una cuidada articulación entre los sistemas universitarios y los de acceso al empleo público que no siempre es sencilla de llevar a cabo con carácter general para todos los tipos de empleo público, máxime teniendo en cuenta la dispersión curricular de los actuales planes de estudio universitarios.
- *Sistema MIR.* Por último, y en cierto modo relacionado con el anterior, cabe hacer mención al ya referido sistema MIR y equivalentes (FIR, PIR...), implantado en España para la selección inicial de las y los trabajadores públicos en diversas profesiones sanitarias. Se trata de un sistema que, con una prueba de acceso mucho más sencilla que una oposición clásica (se prepara en meses y no en años), selecciona a las y los estudiantes, en combinación con su nota de carrera, para que elijan destinos donde realizarán tareas asistenciales a la vez que formativas. El sistema es mucho más asequible para las personas aspirantes con independencia de su situación socioeconómica, primando así más la capacidad efectiva de la persona candidata que su clase social, situación económica o respaldo familiar que pueda recibir. Además, permite que el período formativo del MIR redunde también en beneficios sociales evidentes (la o el residente, mientras se está formando, trabaja y aporta valor a la colectividad), además de que durante su período formativo cobra un sueldo, adquiere conocimientos y aprende a desarrollar tareas

indudablemente útiles y relacionadas con el que será su trabajo futuro. El sistema funciona, pues, de forma muy satisfactoria, al menos en esta primera fase (selección). Cuestión diferente, como tendremos ocasión de considerar posteriormente, son los cuellos de botella posteriores que puede generar, y que de hecho se han generado en España, si no hay una correcta articulación del tránsito tras el período de «residencia» hacia el acceso efectivo a un empleo público estable. En este sentido, de hecho, un modelo de acceso más flexible y accesible, diferente del tradicional en España, facilitaría indudablemente esta transición, mejorando el funcionamiento de los modelos tipo MIR ya implantados y siendo un buen esquema sobre el que poner en marcha otros nuevos.

Como es evidente, ni todos los sistemas pueden acogerse a la vez, ni tiene sentido trasplantarlos *in toto* acriticamente a nuestro país, ya sea uno de ellos en su totalidad, o varios combinados renunciando a las ventajas, que las tiene, del modelo español tradicional. A efectos de plantear un sistema de selección alternativo conviene ponderar cuidadosamente sus posibles beneficios y riesgos, y, en su caso, articularlos de modo coherente, buscando un sistema globalmente equilibrado. Para ello es necesario con carácter previo repasar, siquiera sea de modo somero, el funcionamiento de estos sistemas, a fin de obtener más datos sobre ellos más allá de esta panorámica general. Y es necesario, en primer lugar, revisar los rasgos estructurales del sistema español, sus bases constitucionales y su ordinario funcionamiento, a fin de entender en qué aspectos cabe la mejora y cómo podría coordinarse con nuestro marco constitucional y normativo.

¹ Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, se ha puesto en marcha el «Programa 500», con el que se pretende becar con 500€ mensuales a 500 personas menores de 30 años con titulación universitaria que se encuentren preparando oposiciones. Dicha cuantía es sin duda insuficiente para que las personas receptoras tengan una dedicación exclusiva a la preparación de oposiciones salvo que dispongan de un colchón económico propio o familiar por lo que el problema de la barrera socioeconómica en el acceso al empleo público de más elevado nivel, si bien se atempera con esta medida, en modo alguno se resuelve. Generalitat Valenciana, «Gabriela Bravo presenta el Programa 500», 28 de febrero de 2019. Extraído el 29 de abril de 2019 de <http://www.ceice.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=792986>.

1. SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA

España, como Estado autonómico, distribuye las competencias legislativas entre el nivel estatal y las comunidades autónomas a partir del reparto contenido en la Constitución en el artículo 149.1 CE (competencias reconocidas al Estado de diversos tipos, ya sean exclusivas, ya solo para el desarrollo de la normativa básica). En el ámbito ejecutivo, las leyes autonómicas y estatales determinan cómo han de repartirse estas competencias, existiendo la posibilidad de que las normas estatales se desplieguen a partir de la acción ejecutiva autonómica. Las entidades locales, por su parte, tienen también reconocida autonomía local según el art. 140 CE, pero sus competencias alcanzan solo la ejecución, administración y gestión de las políticas que les son reconocidas por la legislación estatal o autonómica como manifestación de esa autonomía, que de forma reciente ha tratado de concentrarse en un concreto listado de competencias definido por medio de la ley básica estatal en materia de régimen local (Boix Palop, 2015).

La legislación básica en materia de función pública corresponde en todo caso al Estado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, que considera competencia estatal «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», una norma básica que establece los cimientos y estructuras del funcionamiento del modelo español de empleo público en desarrollo de los principios de mérito y capacidad del art. 23 CE y que ha de ser, en cada caso, objeto de posterior desarrollo por las leyes de cada comunidad autónoma.

En el caso del empleo público, la ley estatal básica conserva desde 2007 los mismos perfiles, tras la profunda transformación que supuso la aprobación en ese año de un Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que por fin adaptaba de manera completa y coherente el régimen jurídico del empleo público a los mandatos constitucionales. Esa norma ha sido recientemente adaptada y ligeramente retocada en forma de Texto Refundido publicado por Decreto legislativo 5/2015 (TREBEP). Se trata pues de la norma básica estatal que establece no solo las reglas para la Administración del Estado, sino también el marco general en que el Derecho del empleo público de cada comunidad autónoma ha de ser desarrollado. Este desarrollo ha sido llevado a cabo por las distintas CC. AA. por medio de

sus leyes de función pública, que por lo general son todas ellas previas al TREBEP (dado lo reciente que es este), pero que están perfectamente adaptadas a este (como consecuencia de que en realidad el TREBEP no introduce cambios de calado respecto del modelo del EBEP de 2007).

Por lo general, puede afirmarse que las normas autonómicas han concretado y desarrollado sus sistemas de empleo público usando de una manera extraordinariamente prudente sus posibilidades de autonomía y diferenciación. Como norma, han optado siempre por modelos meramente continuadores de las reglas tradicionalmente contenidas en la norma básica estatal y de los usos aplicativos con que esta ha sido tradicionalmente desplegada a escala estatal. Con todo, hay que recordar que esta posible diferenciación, por nosotros defendida como conveniente y positiva, ha de contar con que cualquier reforma que se pretenda acometer respecto del concreto modelo de función pública autonómica deberá, en cualquier caso, tener en cuenta el referido marco básico estatal, concreción deseada por el legislador español de los principios constitucionales.

En cualquier caso, en nuestra opinión, dentro de los principios y pautas definidas por el EBEP hay un notable espacio de maniobra para definir un modelo de empleo público propio; espacio de maniobra que, por lo general, ha sido muy poco empleado hasta la fecha. En todo caso, sea este mayor o menor, téngase en cuenta que solo a partir del análisis del sistema y de las posibilidades de su concreción es posible, con posterioridad, plantear una mejora sobre este, por lo que conviene revisar, siquiera sea someramente, sus rasgos principales.

A los solos efectos de presentar el sistema español, y de definir unos elementos estructurales que nos permitan recordar sus principales rasgos que luego adoptaremos como base para el estudio de los ordenamientos comparados que queremos tomar como ejemplo, es preciso realizar un repaso muy sintético de los rasgos más singulares de nuestro modelo español de empleo público en todo lo referido al acceso a este. A continuación vamos a esquematizar, pues, los rasgos más destacables del sistema de acceso al empleo público en España y a recordar, muy sintéticamente, su regulación legal, identificando algunos de sus problemas esenciales y los elementos y factores en que nos detendremos a la hora de analizar, cuando estudiemos los modelos comparados, posibles soluciones alternativas que nos sirvan como ejemplo para la propuesta de cambios y mejoras.

2. ESTRUCTURA Y ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

2.1 Estadísticas básicas

En julio de 2018 el total de personal empleado público al servicio de las administraciones públicas en España ascendía a 2.583.494, correspondiendo el 51,90 % a la Administración de las comunidades autónomas, el 22,17 % a la Administración Local, el 19,84 % a la Administración Pública Estatal y el 6,08

% a las universidades.¹ El personal empleado público de las comunidades autónomas se ha reducido en un 3,45 % entre julio de 2009 y julio de 2018.² Las personas empleadas públicas de todas las administraciones públicas suponen un 16,41 % de la población activa.³

El personal de las comunidades autónomas globalmente se distribuye de la siguiente manera:⁴

- Docencia no universitaria: 40,99 %
- Sanidad: 38,31 %
- Administración de consejerías y organismos públicos dependientes de estas: 15,86 %
- Administración de Justicia: 2,95 %
- Fuerzas de seguridad (solo en algunas comunidades autónomas): 1,89 %

2.2 Clases de personal empleado público

a) *Personal funcionario de carrera*

El art. 9 TREBEP establece que son funcionarios 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. Suponen, a día de hoy, el grueso de las y los trabajadores públicos en España, concretamente, un 57,25 % del personal de todas las administraciones. Desglosando los datos por niveles territoriales y universidades, en la Administración Pública Estatal representan un 81,53 % del personal; en las CC. AA., un 59,27 %; en el nivel local, un 34,82 %, y constituyen el 42,57 % del personal total de las universidades.⁵

El Tribunal Constitucional ha considerado esencial que en su determinación el Estado incorpore ciertas garantías, y así en la STC 111/2014, por ejemplo, repasa al hilo de los procesos de funcionarización su jurisprudencia tradicional, donde se detecta una paulatina relajación de las exigencias de que el personal al servicio de las administraciones públicas sea necesariamente personal funcionario, en coherencia tanto con la evolución real y fáctica, como con la regulación del propio EBEP desde su primera versión de 2007. Así, esta norma, también en la versión TREBEP 2015, establece con claridad que el personal al servicio de las administraciones públicas puede ser tanto personal funcionario como laboral y simplemente reserva a los primeros (art. 9.2 TREBEP) las funciones que impliquen «participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado». La lógica es pues que necesariamente sean funcionarios solo estos, pudiendo ser laborales el resto, que a su vez en la regulación del Estatuto Básico pasan a compartir muchos derechos y garantías con los funcionarios, lo que hace innecesario que para

proteger jurídicamente a todos los trabajadores públicos hayan de acceder estos a la condición funcionarial.

Al personal funcionario de carrera corresponde pues, y en este caso sí con carácter exclusivo y excluyente, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas, en los términos que en la ley de desarrollo de cada comunidad autónoma se establezcan. Solo este personal puede, por otra parte, ser nombrado titular de los órganos directivos de los ministerios, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto Básico del Empleado Público.

En general, la definición de lo que sean esas funciones esenciales y de salvaguardia no es realizada por el propio TREBEP, aunque podría entenderse, por ejemplo, que han de guardar cierta identidad de razón con otros casos para los que se menciona esa salvaguardia, como serían los supuestos en los que se sigue reservando, excepcionalmente, la función pública a nacionales (art. 56 TREBEP). Entre esos supuestos y los casos de participación en el ejercicio de funciones públicas se podría determinar el perímetro mínimo legalmente exigible (y quizás constitucionalmente garantizado) a la dotación de personal con la condición de funcionario público.

Con todo, y más allá de esta muy laxa identificación de las funciones que en todo caso han de ser ejercidas por funcionarios de carrera, queda claro que la norma básica estatal también deja aquí margen de maniobra a las comunidades autónomas para definir si el resto de funciones públicas serán ejercidas por funcionarios u otro tipo de trabajadores públicos. Esta normativa autonómica de desarrollo, aunque ha identificado como funciones de esta índole las asociadas a la fe pública, la inspección, la emisión de actos administrativos y en general al ejercicio de funciones públicas, cuando ha tenido que entrar a definir dichas funciones ha combinado esta delimitación con unas reglas que han tendido, sin embargo, a establecer un sistema de empleo público autonómico también y todavía nucleado en torno a la figura del personal funcionario de carrera. Como norma, aun en la actualidad, solo encontramos una primacía de la laboralidad en casos de oficios manuales o entre el personal, como es en este caso inevitable, de empresas públicas y otros entes de Derecho privado. Fuera de estos casos es complicado identificar grandes bolsas de trabajadores públicos en régimen de Derecho laboral.

La organización del personal funcionario de carrera se lleva a cabo en cuerpos y escalas, en los que se integran. Estos cuerpos y escalas a su vez se dividen en grupos y subgrupos en función de los títulos académicos exigidos para el ingreso. En general, este sistema ha acabado siendo copiado por las administraciones autonómicas, y en muchos casos ello ha degenerado en un sistema ordenado a partir de una infinidad de cuerpos y escalas que dificultan la gestión, la competencia interna y fomentan el cierre corporativo de la función pública con consecuencias esclerotizadoras evidentes.

Dentro del personal funcionario de carrera, debe destacarse además el personal funcionario de la Administración local con habilitación de carácter

nacional (artículo 92 bis LRBRL), cuyas subescalas se distribuyen de la siguiente manera: Secretaría, Intervención-tesorería y Secretaría intervención, dentro de la cual pueden pertenecer a la categoría de entrada o la superior.

b) Personal funcionario interino

Son el segundo gran grupo del empleo público español como consecuencia de la ineficacia que los sistemas de provisión y de selección han creado en todas las administraciones públicas, especialmente en las autonómicas por cuanto son ellas las que a día de hoy proveen servicios como los sanitarios o educativos donde este efecto se produce aún con mayor intensidad, derivando en la creación de grandes bolsas de interinaje que pueden llegar en ocasiones al 20-30 % de todo el personal de algunas administraciones públicas.

De acuerdo con el art. 10 TREBEP los puestos de la correspondiente plantilla reservados al personal funcionario de carrera pueden ser provistos temporalmente por personal funcionario interino por razones de necesidad o urgencia cuando se den las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- 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.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

En los dos últimos casos, podrán prestar los servicios que se les encomienden en la unidad administrativa en la que se produzca su nombramiento o en otras unidades administrativas en las que desempeñen funciones análogas, siempre que, respectivamente, dichas unidades participen en el ámbito de aplicación del citado programa de carácter temporal, con el límite de duración señalado, o estén afectadas por la mencionada acumulación de tareas.

La selección de personal funcionario interino ha de realizarse, según indica la ley básica, mediante procedimientos ágiles que respeten en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El cese de dicha clase de personal se produce, además de por las causas previstas para el personal funcionario de carrera, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. Las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino cuya cobertura no haya sido posible por personal funcionario de carrera deben incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

A pesar de que la contratación de personal interino no es excepcional, en los informes estadísticos realizados por el Ministerio de Administraciones Públicas, no se incluye de manera específica el porcentaje de personal interino en las diferentes Administraciones públicas. Así, el informe aglutina bajo la categoría 'otro personal' los datos de personal interino, eventual y de otras clases, por lo que no es posible identificar el porcentaje exacto de la clase de personal que ahora nos ocupa. Ahora bien, teniendo en cuenta que la mayor parte de personas empleadas públicas comprendidas en la categoría «otro personal» de los referidos informes son personal interino cabe hacer referencia a dichos datos como aproximación a la realidad estadística de personal interino contratado en las administraciones públicas. Así, la categoría «otro personal» supone el 2,02 % del personal al servicio de la Administración Pública Estatal, el 30,25 % en las CC. AA., el 10,60 % en las entidades locales y el 5,52 % en las Universidades.⁶

Cabe además destacar que a pesar de no haberse incorporado a ningún informe oficial, en 2017 trascendieron datos acerca del porcentaje de interinidad en las administraciones públicas de las CC. AA. (González y Galán, 2017). Destaca el alto porcentaje de interinidad en las Islas Baleares (28,4 %), Canarias (27 %), Aragón (25,7 %) y Asturias (25,3 %).

Al personal funcionario interino le es aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general del personal funcionario de carrera. Esta continuidad del régimen jurídico del funcionariado para el personal interino, además de por razones de igualdad estricta, ha sido remachada recientemente por una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que han incidido en la tendencia del Derecho europeo a exigir un trato igual a los trabajadores públicos que están en la misma situación.

Cabe sin embargo indicar en este punto que la reciente sentencia del Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 dictada en recurso número 3970/2016 ha determinado que no procede indemnización alguna en caso de vencimiento regular del contrato de interinidad por sustitución de otro trabajador con derecho a reserva de puesto de trabajo, cuando el contratado interino cesa por reincorporación del trabajador sustituido, ni siquiera la indemnización fijada en otros casos de vencimiento de contrato temporal.

A escala autonómica, y especialmente en áreas de prestación pública muy intensivas en personal y que requieren de una organización flexible por su complejidad y la necesidad de lograr eficiencias (sanidad y educación) el uso y abuso de la contratación interina ha provocado una situación que a día de hoy debe considerarse como muy delicada. No es normal que más de una cuarta parte de todo el personal, con un peso específico además muy considerable en los sectores referidos, sea personal interino. Ello demuestra, por una parte, y como ya hemos señalado, que la necesidad de cierta flexibilidad en la estructura del empleo público no se logra satisfacer por los mecanismos ordinarios, lo que sin duda demuestra un defecto de diseño del modelo. Esta tensión hace que se abuse de la figura del personal funcionario interino provocando, por otra parte, un enorme problema de gestión

posterior, con numerosas dimensiones (todas ellas señaladas en este trabajo, que intenta dar soluciones de ajuste ante esta situación: bolsa de personal interino excesiva para cubrir necesidades estables, necesidad de consolidación de este tipo de personal, problemas en el acceso de jóvenes y personas que se presentan a las pruebas selectivas derivados de la existencia de personas que llevan muchos años como personal interino y acumulan por ello muchos puntos en la fase de concurso de los procedimientos de acceso...).

c) Personal estatutario

La relación del personal estatutario con la Administración se rige por un estatuto propio. Como ejemplos podemos destacar el personal sanitario y personal de las fuerzas armadas entre otros. Dado que este tipo de personal plantea problemas específicos muy particulares, a efectos de analizar las posibilidades de desarrollar un modelo alternativo de acceso al empleo público español nos interesa relativamente poco su desarrollo en este punto, pues sus particularidades y problemas específicos obligan a un tratamiento diferenciado que nos llevaría a alejarnos de los elementos esenciales del análisis global que pretendemos acometer.

d) Personal laboral

El personal laboral está ligado a la Administración por cualquiera de las modalidades de contrato de trabajo previsto por la legislación laboral. Actualmente representan alrededor de un 16,37 % del personal de la Administración Pública Estatal, el 9,48 % del personal al servicio de la Administración de las CC. AA., un 54,55 % del personal de las entidades locales y un 51,94 % del personal de las universidades. En total, el personal laboral supone un 23,43 % del personal al servicio de la totalidad de las administraciones públicas.⁷

Este tipo de personal debe atender trabajos no reservados al personal funcionario de carrera, y especialmente, como es sabido, no pueden en ningún caso ejercer los trabajos que implican el ejercicio de autoridad o de potestades administrativas. En general en España, las normas tanto estatales como autonómicas han sido particularmente poco generosas a la hora de indicar puestos de trabajo que se consideran como de normal provisión por medio de contratos laborales. Como hemos tenido ya ocasión de señalar, el recurso al personal laboral como elemento estructurador del empleo público en España es más bien excepcional, y ello a pesar de que el TREBEP permitiría ir mucho más allá. Ni siquiera las administraciones autonómicas, a pesar de su más reciente creación, se diferencian en este punto del Estado.

En esta organización ha influido mucho la percepción de que en el empleo público la laboralidad suponía una notable disminución de derechos y garantías respecto de la condición de funcionaria o funcionario, lo cual era históricamente cierto. Desde el acercamiento producido por la jurisprudencia española y europea, y el cambio de paradigma contenido en

el EBEP desde 2007 al respecto, este prejuicio habría de decaer y sería aconsejable optar por un uso más generoso de los instrumentos de laboralidad de que el marco legal dispone. De este modo, se evitarían las restricciones asociadas a las figuras funcionariales para más casos de los necesarios y se permitiría a las administraciones públicas dotarse de una estrategia de captación de recursos humanos más flexible y adaptada a sus necesidades que pudiera competir con la de los mercados privados. Uno de los grandes retos de cualquier propuesta que aspire a reformar el modelo de empleo público en España es hacer uso de estas posibilidades y del marco legal existente para conformar un sistema que cuente con la posibilidad de jugar con los contratos de Derecho laboral como elementos estructurantes, y no secundarios o residuales, de nuestro sistema de empleo público, algo que hasta la fecha no se ha dado.

Por último, en este punto hay que recordar que, aunque con una incidencia cuantitativa relativamente baja, en todas nuestras administraciones públicas aparece también la figura del personal laboral indefinido no fijo de plantilla, que son aquellas personas que fueron contratadas en su día como personal temporal pero que, por haber transcurrido un tiempo superior al máximo permitido por la legislación laboral para contratos temporales, han acabado por estabilizarse por decisión judicial. Así, los tribunales se han ido pronunciando estableciendo esta nueva figura que otorga a estas personas derecho a ocupar el puesto para el que fueron contratados de manera temporal hasta que se provea dicho puesto mediante el procedimiento normal de selección de personal. En caso de no presentarse y superar dicho procedimiento selectivo perderían el derecho al puesto ya que en un primer momento no fueron contratados mediante el proceso de selección establecido para los laborales fijos indefinidos. En cualquier caso, la generalización de esta figura, aunque su incidencia cuantitativa sea baja, es un nuevo ejemplo de la existencia de disfunciones constantes y de los enormes problemas que el modelo tradicional tiene para adaptar la gestión del personal a las necesidades reales sin incurrir, constantemente y de forma estructural, en quiebras y en la utilización torcida del régimen jurídico actualmente vigente, a falta de alternativas sensatas y razonables que permitan dotar a las administraciones públicas de los medios técnicos y humanos que necesitan en muchos casos para hacer frente a sus necesidades.

e) *Personal eventual*

El TREBEP denomina personal eventual al personal de confianza que asiste a determinadas autoridades y cuyo nombramiento y cese es, por consiguiente, necesariamente discrecional. El cese se producirá también de manera automática cuando se produzca el de la autoridad que los nombró. Este tipo de personal, además, también ha sido fuertemente restringido en los últimos tiempos, por motivo de la crisis económica, a escala local por medio del artículo 104 bis LRBRL, que fija el número admisible de personal eventual en función de la población de los municipios. También el Estado y la mayor

parte de las administraciones autonómicas han autorrestringido en los últimos tiempos de forma notable el número de asesores y asesoras del que, como personal eventual, permitían disponer a los diversos cargos públicos.

f) *Personal directivo profesional*

El TREBEP prevé, por último, la categoría de personal directivo, que no es propiamente una clase personal, sino un tipo de puesto para el desarrollo de determinado tipo de funciones profesionales en la Administración pública que se califican como directivas, y que puede estar desempeñado tanto por personal laboral, con contrato de alta dirección, como por personal funcionario que puede estar en comisión de servicio en dichos puestos si se trata de órganos con personalidad jurídica independiente de la Administración General del Estado.

El TREBEP regula esta clase de personal empleado público en su art. 13 en los siguientes términos:

- Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada administración.
- Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.
- La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

El Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas pueden establecer, en desarrollo de la regulación para este tipo de personal fijada en el TREBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición.

Sin embargo, esta figura todavía no ha tenido hasta la fecha apenas desarrollo práctico en España, quizás por el hecho de que tras su inclusión en el EBEP en 2007 la llegada de la crisis económica frenó sus posibilidades de aplicación (así como la necesidad de recurrir a la misma para captar personal en un momento en que la función pública, comparativamente, no resultaba mala opción para este tipo de profesionales). El paso del tiempo y la recuperación económica, que harán que de nuevo puedan comenzar a detectarse problemas para lograr contratar a personal directivo especializado reactivará sin duda su uso, como medida para lograr condiciones de trabajo, y especialmente sueldos, más atractivos y que

permitan competir con el sector privado en los casos en que se considere imprescindible hacerlo.

Respecto del ejercicio de funciones directivas, y a falta de un desarrollo efectivo y satisfactorio de estas previsiones, es donde se producen y concentran algunos de los problemas tradicionales de la relación entre funcionarios y cargos políticos que ha sido muy criticada por las negativas consecuencias que supone, tanto en el plano de la profesionalidad como de la neutralidad, pero también en cuanto a la capacidad de disponer de personal efectivamente preparado para ejercer funciones directivas, que de este modo acaban muchas veces politizadas en exceso (Ramió, 2015: 90-97) pero, y sobre todo, en manos de personas que, a pesar de sus muchas cualidades en otros planos y de su posible valía, no han sido formadas para el ejercicio de funciones directivas, de manera que actúan con enormes carencias respecto de todas las capacidades y competencias requeridas para ello (Ramió, 2015: 102-118). Esta situación ha sido calificada por el propio Carles Ramió como una tormenta perfecta que combina infantilismo y falta de inteligencia institucional respecto de la dirección pública y es una de las grandes lacras de nuestro sistema de empleo público, de selección y acceso de las personas que van a desempeñar funciones públicas (en este caso, directivas), que requiere de una reforma más profunda y a la vez difícil, pues va contra muchas de las inercias y tradiciones españolas más sólidamente asentadas en la materia.

2.3 Brecha de género

Un elemento que cabe destacar en la evaluación del empleo público en España es la existencia de una brecha de género, tanto horizontal como vertical que supone el reflejo de la asignación de unos valores diferenciados a mujeres y hombres (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2009: 1181). La segregación horizontal en el empleo supone la consideración de determinadas profesiones como típicamente masculinas o femeninas, lo que conlleva efectivamente su diferenciación y desempeño mayoritario por hombres o mujeres según se considere que reflejan valores tradicionalmente considerados como masculinos o femeninos. Así, las profesiones relacionadas con el cuidado son en su mayoría desempeñadas por mujeres (Connell, 2006: 841), al tiempo que las profesiones técnicas o en las que se precisa el uso de la fuerza son generalmente desarrolladas por hombres. Esta brecha no supone exclusivamente una diferenciación sino también una jerarquización entre profesiones típicamente masculinas y típicamente femeninas, de manera que las segundas se ven subordinadas a las primeras en la valoración social que reciben (Fernández Ruiz-Gálvez, 2003: 166; Hernández Martín, García-Valcárcel y Sánchez Gómez, 2004: 108).

La jerarquización de las profesiones no deriva exclusivamente de la asignación tradicional de valores diferenciados a hombres y mujeres sino que se halla asimismo fuertemente vinculada a la subordinación de las mujeres en la estructura social. Esto implica que, incluso en aquellos casos en que una profesión no sea considerada como femenina al no reflejar

ningún valor concreto asociado a las mujeres, sí será generalmente ocupada por mujeres en los casos en que su valoración social sea inferior. Esto se ve claramente reflejado en la distribución por razón de sexo entre profesiones técnicas y de humanidades, siendo las primeras principalmente ocupadas por hombres al tiempo que las segundas son fundamentalmente desarrolladas por mujeres (Mosteiro García, 1997: 310).

Por otra parte, la segregación vertical en el empleo en general y, concretamente en relación con el tema que nos ocupa, en el empleo público, se da como consecuencia de la construcción de las administraciones públicas, como instituciones de poder, a través de valores masculinos (Cobo, 1995). La segregación vertical implica que los hombres tienen mayor facilidad y tienden a ocupar más puestos cercanos al poder incluso en profesiones feminizadas, en las que suelen encontrarse cómodos e incluso sobresalir jerárquicamente con respecto a sus compañeras (Simpson, 2004: 352). En sentido contrario, las mujeres como norma encuentran mayores dificultades para ascender al poder (Charles, 2003: 269) y, sobre todo en las profesiones masculinizadas, tienden a sentirse desplazadas (Chen, 2015: 10).

Dicha segregación horizontal y vertical se refleja en diversos ámbitos del empleo público en España. Por ejemplo, en el ámbito de la educación no universitaria, una amplia mayoría del personal es femenino como consecuencia del rol del cuidado que se atribuye a las mujeres, de manera que las mujeres suponen un 72,09 % del personal de los centros de educación de régimen general públicos.⁸ La segregación horizontal consecuencia de la caracterización de determinadas profesiones como masculinas se hace evidente en la proporción de hombres y mujeres presentes en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y de las comunidades autónomas con competencias en esta materia, con un 87,04 % de ocupación masculina.⁹

Con respecto a la segregación vertical, esta se puede apreciar claramente en profesiones feminizadas, en las que el número de mujeres se reduce considerablemente a medida que se sube en la escala jerárquica. Por ejemplo, en el sector sanitario de la Comunidad Valenciana, a pesar de que las mujeres representan alrededor de un 75 % del personal sanitario y no sanitario,¹⁰ constituyen únicamente un 43,59 % del personal directivo sanitario y un 48,9 % del personal directivo no sanitario.¹¹

Asimismo, como norma general, las mujeres tienden a ocupar puestos de poder en menor medida. Claro ejemplo de ello es la Administración General del Estado en la que la presencia de mujeres se reduce a un 43,53 % en los niveles 28, 29 y 30 a pesar de constituir estas un 49,24 % del personal funcionario del grupo A.¹²

Dada la reciente formación del primer Gobierno con más ministras que ministros en España conviene también destacar que la mayor parte de altos cargos continúan estando ocupados por hombres. En este sentido es importante subrayar que, pese a que el porcentaje de mujeres ministras se sitúe en un 61,11 %, ¹³ un 42,31 % de las secretarías de Estado están ocupadas por mujeres, así como un 47,06 % de las subsecretarías de Estado. A mayor

abundamiento, la proporción de directoras generales es de 39,13 % y la de secretarías generales de un 25,71 %.¹⁴

Sobre todo cabe destacar con respecto a los últimos datos expuestos que las personas que ocupen las direcciones generales deben seleccionarse entre las y los funcionarios del grupo A1 de la Administración General del Estado de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 40/2015. Por ello, dado que el porcentaje de mujeres en el personal funcionario del grupo A1 de la Administración General del Estado es de un 51,72 %, ¹⁵ el hecho de que su representación se vea reducida en más de diez puntos porcentuales en las direcciones generales supone una clara prueba de la persistencia de la segregación vertical en el empleo público por razón de género.

2.4 Articulación del Empleo Público y, en particular, de la Función Pública

En España se sigue sobre todo un modelo de cuerpos también denominado sistema de estructura cerrada o sistema de carrera. Este modelo, cuyo origen se halla esencialmente en el modelo de ordenación de la función pública francesa de inspiración napoleónica, es aquel en el que el personal de la Administración pública es un personal específico, con un régimen jurídico diferente al del resto de trabajadoras y trabajadores.

Como elementos esenciales, cabe destacar, en primer lugar, el carácter estatutario de las normas sobre función pública. Dicha característica implica que las normas que regulan el personal funcionario han de entenderse como diferenciadas a las contenidas en el ordenamiento laboral. Así, dichas normas regulan la estructura, remuneraciones, sistemas de garantía de la independencia, las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones, y los mecanismos de recompensa del personal funcionario.

El segundo elemento a destacar es la organización por cuerpos en virtud de la cual las administraciones públicas se dividen en cuerpos a los que se asignan unas funciones. El acceso a la función pública tradicional se efectúa en un cuerpo determinado de los que integran la Administración.

El tercer y último elemento que debe subrayarse es el derecho a promoción dentro de la función pública. Es decir, el sistema de carrera profesional jerarquizada que permite que un funcionario o funcionaria perteneciente a determinado cuerpo de una administración pública pueda, en función de criterios objetivos, ascender dentro del propio cuerpo.

La principal ventaja de este modelo es que garantiza una administración profesionalizada. Sin embargo, la inamovilidad y seguridad en el empleo puede derivar en el entorpecimiento de los elementos de perfeccionamiento y responsabilidad del personal, facilitando la pasividad de los recursos humanos. Así, este modelo conlleva una estratificación y segmentación excesiva que dificulta innecesariamente la competencia y la selección de los mejores para cada puesto, desincentivando la competencia, y que extrema las dificultades de gestión (no es de extrañar que el modelo se complete, por ello, con altísimas tasas de interinidad, por un lado, y con provisiones

temporales de tipo excepcional en un número desproporcionado: son la consecuencia de un sistema rígido incapaz de proveer una ordenada gestión de personal y que ha de recurrir a este tipo de atajos).

Obsérvese, en cambio, que la mayor parte de efectos de este modelo, agravados por la escasa tradición de incentivo de la competencia externa permitiendo la provisión de puestos por personal de otras administraciones públicas, tienden a beneficiar también al personal público que se encuentra ya estabilizado en el empleo. Con todo, y siendo estos problemas graves, lo son a nuestro juicio en menor medida que los que presenta el régimen jurídico español en materia de acceso al empleo público. Además de que, en nuestra opinión, solucionando estos últimos algunas de las deficiencias arriba mencionadas desaparecerían inmediatamente de forma natural.

2.5 Gestión de Recursos Humanos (elementos relevantes al acceso al empleo público)

a) Las Ofertas de Empleo Público

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

De conformidad con esta normativa, las necesidades de personal que no pueden ser cubiertas con los recursos humanos disponibles en las administraciones públicas deben ser publicadas anualmente con la correspondiente consignación presupuestaria tras su previa negociación con las organizaciones sindicales.

Asimismo existen una serie de límites u obligaciones generales que son de aplicación a las Ofertas de Empleo Público, entre los que cabe destacar:

- La obligación de reservar un cupo de plazas a favor de personas con discapacidad (art. 59 TREBEP). En las Ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 7 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad y esta reserva se llevará a cabo de tal manera que al menos el 2 % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.
- Asimismo, las normas autonómicas en muchas ocasiones establecen también la obligación de reservar un porcentaje determinado de las

plazas con el objetivo de que sean ocupadas por promoción interna. En ocasiones, los porcentajes reservados para promoción interna llegan a ser cercanos al 50 % de la totalidad de las plazas ofertadas. Es importante subrayar la inexistencia de una previsión equivalente en el TREBEP que no impide que la reserva para promoción interna también se dé en los procedimientos de selección de personal en la Administración del Estado y, a la postre, este es un elemento adicional de nuestro sistema de acceso al empleo público que lo hace más rígido e incorpora enormes costes, sobre todo para quienes están fuera del sistema, que se añaden a los ya de por sí elevados que, como hemos mencionado, conlleva de suyo toda la preparación de pruebas y oposiciones.

- Las leyes de Presupuestos del Estado de los últimos años vienen estableciendo un límite adicional de forma que las Ofertas de Empleo Público de las distintas administraciones públicas no podrán superar el porcentaje que en relación con la tasa de reposición de efectivos se indique en la Ley Presupuestaria. Se trata de una medida que, aunque no tiene que ver estrictamente con nuestro modelo de acceso al empleo público, sino que en origen responde únicamente a las preocupaciones y controles de tipo económico y financiero que se han introducido en los últimos años como consecuencia de la presión de la Unión Europea con motivo de las crisis de déficit público y de deuda asociadas a la última década de reducción de la actividad económica y de los ingresos públicos, sus efectos sobre el modelo de acceso al empleo público han sido, en la práctica, enormes. Al superponerse estas restricciones a una estructura ya de por sí muy rígida e impedir la nueva entrada de recursos humanos, los problemas asociados a un sistema poco eficiente y muy rígido que hasta la fecha se podían paliar con la entrada de nuevos efectivos (a los que poder asignar las nuevas funciones o encargar que suplieran algunas de las necesidades no satisfechas) se han manifestado si cabe con más virulencia.

Los efectos de la publicación de la Oferta de Empleo Público son esencialmente los regulados en el art. 70.1 TREBEP:

- La obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un 10 % adicional.
- La obligación de ejecutar la Oferta de Empleo Público en un plazo improrrogable que el TREBEP establece en tres años y que algunas normas autonómicas han optado por reducir. Es decir, desde la publicación de la Oferta de Empleo Público hasta la publicación de la relación definitiva de aprobados, no pueden pasar más de tres años o del plazo máximo establecido por la norma autonómica correspondiente.

Una de las cuestiones más importantes que plantea este sistema, dado el modelo vigente y la necesidad de eliminar alguno de sus más gruesos problemas incluso cuando no se busca alterar su esencia y fondo, es la

imperiosa necesidad de garantizar de algún modo (por ejemplo, con una reserva específica a tal efecto) que las Ofertas de Empleo Público permitan incorporar a personal externo para evitar que en la fase de concurso de cualquier proceso de selección el personal interino que lleva muchos años trabajando cope todos los puestos, impidiendo en la práctica el acceso de nuevas personas al empleo público. Téngase en cuenta que, si no, las sucesivas restricciones que venimos relatando, a las que se superpone una tasa de reposición que ha limitado el número de nuevos efectivos que se pueden incorporar cada año de manera muy importante, acaban conformando un sistema cuyas tasas de renovación efectiva e incorporación de nuevos trabajadores son bajísimas, lo que constituye sin duda un grave problema.

b) Los planes de ordenación del personal

Estos planes fueron creados en su día como instrumento para la gestión de recursos humanos cuya finalidad era reajustar los medios personales de los que disponen las administraciones públicas para poder adecuarlos a las necesidades de cada una. Su regulación se encuentra en el art. 69.2 TREBEP.

Dichos planes pueden incluir, entre otras, las siguientes medidas:

- Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de sus perfiles profesionales o niveles de cualificación.
- Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo.
- Modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- Medidas de movilidad, entre las cuales puede figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- Medidas de promoción interna.
- Medidas de formación del personal.
- Medidas de movilidad forzosa.
- La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de Empleo Público.

2.6 Nacimiento y extinción de la relación de servicio en la Administración

El art. 103.3 CE ordena regular por ley, entre otras cuestiones, el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. El TREBEP introduce y desarrolla las oportunas garantías para el establecimiento de una función pública profesional en cumplimiento de dicho precepto en su

Título IV (arts. 55 a 68) al regular la adquisición y pérdida de la relación de servicio de los empleados públicos.

A los antecitados principios de mérito y capacidad, cabe también añadir el principio de igualdad en el acceso regulado en el art. 23.2 CE y que se configura como especificación del derecho a la igualdad jurídica que proclama el art. 14 CE. La vertebración constitucional de la función pública a través de estos tres principios implica que, de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el acceso a las administraciones públicas por razones de confianza política únicamente se permite con carácter excepcional y temporal, como ocurre en el caso del personal eventual.

Así, la STC 99/1987 de 11 de junio establece que los casos y condiciones en los que pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de las administraciones públicas distintas al régimen estatutario inherente a la condición funcional han de determinarse por ley. Siguiendo esta doctrina constitucional se regula de forma conjunta el nacimiento y extinción de la relación de servicio tanto de los funcionarios como del personal laboral, estableciendo las correspondientes particularidades de ambas relaciones de servicio pero configurándose en ambos casos sobre la base del respeto a los principios constitucionales de acceso.

2.7 Selección de personal al servicio de las Administraciones públicas

a) Principios

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

b) Requisitos

Los arts. 56.1, 57 y 58 TREBEP establecen los requisitos que con carácter general deberán reunir las personas interesadas para poder participar en los

procesos selectivos. Dichos principios se concretan en la siguiente enumeración:

- Nacionalidad

Las personas aspirantes a optar a un puesto funcional deben bien tener la nacionalidad española bien tener la nacionalidad de alguno de los demás Estados miembros de la Unión Europea y de aquellos otros países con tratados en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores entre ellos y España a estos efectos. Esta posibilidad también se hace extensiva a determinados familiares de dichas personas.

Sin embargo, y en todo caso, la ley reserva en exclusiva a los nacionales españoles el acceso a los cuerpos y agrupaciones profesionales cuyas funciones impliquen directa o indirectamente una participación en el ejercicio del poder público o en la salvaguardia de los intereses generales. No existe un *numerus clausus* de los empleos que se considera que desempeñan dichas funciones sino que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea los va determinando casuísticamente. Sin embargo, la Comisión Europea considera que entre estos empleos que pueden reservarse a los nacionales se encuentran los de las fuerzas armadas, policía, magistratura, administración fiscal y diplomacia. Además de lo anterior, establece la ley que podrá eximirse el requisito de nacionalidad para el acceso a puestos de carácter funcional por razones de interés general y exclusivamente mediante ley. Por último, debe tenerse en cuenta por lo que respecta al personal laboral que los extranjeros con residencia legal en España podrán acceder a la Administración pública como personal laboral en igualdad de condiciones que los nacionales españoles.

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

- Edad

El TREBEP establece como requisito para el acceso a puestos de naturaleza funcional haber cumplido 16 años y no exceder en su caso de la edad máxima de jubilación forzosa o de aquella otra que pueda establecerse por ley, cuando el puesto de trabajo en concreto pueda requerirlo. Se trata de un requisito que, más allá de posibles empleos arbitrarios de esta última previsión de fijar una edad máxima que limite e impida injustificadamente el acceso a empleos públicos a personas por encima de una determinada edad, no plantea excesivos problemas.

- La capacidad funcional

El TREBEP también ha establecido en sus diferentes versiones como requisito tradicional la exigencia de poseer las capacidades y aptitudes físicas y psíquicas que sean necesarias para el desempeño de las correspondientes funciones o tareas. Por consiguiente, y siempre que así lo justifique la naturaleza de las funciones, es posible exigir determinadas condiciones físicas como, por ejemplo, una altura mínima, o de salud. Y, por supuesto, si se puede exigir este tipo de requisitos (cuya necesidad y proporcionalidad habrá de ser debidamente justificada) se podrán establecer también las pruebas correspondientes para verificar que se cumplen en cada caso.

- No haber sido separado o inhabilitado

El TREBEP incluye el requisito de no haber sido separado (y en algunas legislaciones autonómicas se añade también como requisito el de no haber sido revocado el nombramiento de interino) mediante sanción firme, o no haber sido despedido (laborales) de forma procedente mediante expediente disciplinario, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial por sentencia firme. De nuevo, y a nuestros efectos de estudiar los posibles problemas del sistema español de acceso al empleo público, no se trata de una previsión problemática.

- Titulación

Tanto el EBEP en sus diferentes versiones como las normas autonómicas que lo desarrollan permiten que pueda imponerse como requisito para el acceso al empleo público el hecho de poseer la titulación exigida o cumplir los requisitos para su obtención en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes salvo en el caso de las agrupaciones profesionales funcionariales en las que no se exige titulación alguna para el acceso:

- Grupo/Subgrupo profesional: A1
Requisitos: título universitario de doctorado, licenciatura, ingeniería, arquitectura o equivalente, o bien, título universitario oficial de grado.
- Grupo/Subgrupo profesional: A2
Requisitos: título universitario de ingeniería técnica, diplomatura universitaria, título de grado.
- Grupo/Subgrupo profesional: B

Requisitos: título de grado superior de ciclo formativo de Formación Profesional.

- Grupo/Subgrupo profesional: C1

Requisitos: título de Bachiller o título de grado medio de ciclo formativo de Formación Profesional.

- Grupo/Subgrupo profesional: C2

Requisitos: título de graduado en ESO.

- Agrupaciones profesionales funcionariales de la Administración: para su acceso no se exige estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.

- Conocimiento de lenguas oficiales diferentes al castellano

Sobre la cuestión del conocimiento de la lengua cooficial distinta del castellano, la legislación básica estatal se limita a ordenar que (art. 56.2 EBEP) las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales. A día de hoy en Cataluña, Baleares y Galicia, con distintos grados y algunas excepciones, el acceso al empleo público sí suele comportar como requisito el conocimiento de la lengua cooficial, mientras que en Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana, de momento, únicamente se establece la obligación para puestos específicos y, como complemento, la obligación de acreditar el conocimiento de dicha lengua o comprometerse a aprenderla una vez superadas las pruebas selectivas, así como la posibilidad de que en todo caso, éste sea considerado como mérito. Este estado de cosas parece indicar sin excesivas dudas el contexto comparado, es perfectamente posible la imposición de tal requisito a partir del marco constitucional español, por mucho que sea conveniente una regulación proporcional y que tenga en cuenta, en su caso, los específicos perfiles de cada puesto de trabajo para no exigirlo en los casos en que pueda no tener sentido o ser manifiestamente conveniente obviarlo (en este sentido, véanse las SSTC 46/1991, de 26 febrero, 270/2006 y 165/2013).

En esta materia hemos de señalar que la decisión que se adopte afecta, de nuevo y de manera muy evidente, a una de las cuestiones que venimos desarrollando y que tanto tienen que ver con los modelos de acceso al empleo público y su mayor eficiencia social: las posibilidades efectivas de que los procesos de selección se abran en mayor o menor medida a la competencia, tanto de personas residentes en la comunidad autónoma correspondiente como de fuera de ella. Como es obvio, y a partir de este debate, y en línea con las posiciones que venimos defendiendo hasta el momento, creemos que cualquier sistema que incremente las posibilidades efectivas de competencia y que permita, efectivamente, a la postre, garantizar también un conocimiento de las dos lenguas oficiales de la comunidad autónoma en cuestión (e incluso de otras, llegado el caso) sería preferible al establecimiento de un requisito que puede limitar el número de personas potencialmente interesadas en concursar, en perjuicio del interés

general y en limitación de las expectativas de empleabilidad de muchos ciudadanos. En esta línea, y como desarrollaremos más tarde, no puede obviarse, por lo demás, que pueden darse sistemas de acceso al empleo público que de forma natural y no problemática solventen el problema sin necesidad de establecer el requisito en la primera fase sino, por ejemplo, simplemente retrasándolo a la fase de concreción del contrato.

- Otros requisitos específicos

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

c) Los sistemas selectivos

El TREBEP establece en su artículo 61.2 que «los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas». Estos sistemas selectivos previstos en la legislación básica estatal tanto para el personal funcionario de carrera como para el personal laboral fijo son, en concreto, los siguientes:

- La oposición libre

Tiene carácter preferente en la selección del personal funcionario y consiste en la realización de una o más pruebas de capacidad. La clase de pruebas que se pueden incluir en las oposiciones en los procesos de selección de personal público en España son las enumeradas a continuación:

- Test: pruebas que pueden corresponder bien a un temario general, no necesariamente correspondiente al ámbito específico del puesto al que se aspira, por ejemplo puede tratarse de una prueba de cultura general, o pueden versar sobre el temario específico que es necesario conocer para el desempeño del puesto al que se aspira en el empleo público.
- Preguntas de desarrollo: pueden tratarse de preguntas vehiculadas en una prueba oral o escrita para la que las personas candidatas se preparan unos temas de entre los cuales deberán exponer uno de forma oral o escrita. Dicho tema será escogido al azar o será previamente fijado por el tribunal de oposición.
- Casos prácticos: en este caso, se presentan una serie de supuestos que podrían tener lugar en el normal desarrollo de las funciones del puesto o puestos de trabajo para los que se convoca la Oferta de

Empleo Público. De esta manera se evalúan no solo los conocimientos teóricos sino también la capacidad de resolución de problemas específicos a los que las personas candidatas podrían enfrentarse en el desempeño de sus posibles futuras funciones.

- Pruebas prácticas: el objetivo de esta clase de prueba es determinar el nivel de conocimiento y las competencias que se poseen sobre aspectos concretos como puede ser la utilización de herramientas informáticas para el desarrollo del trabajo.
- Pruebas físicas: estas tratan de determinar la aptitud física para cuerpos como los de bomberos o policía en los que el desarrollo de sus funciones se basa en gran medida en el esfuerzo físico.
- Entrevistas personales: mediante las entrevistas se consigue un conocimiento más aproximado del perfil profesional y psicológico de la persona aspirante al puesto y de la adecuación de la misma a las exigencias del puesto de trabajo.
- Pruebas psicotécnicas: están dirigidas a evaluar determinadas características, competencias y habilidades personales y profesionales. La forma de realización de esta clase de pruebas puede ir variando.
- Reconocimiento médico.
- Prueba de idiomas: en las comunidades autónomas con lengua cooficial se puede tratar de una prueba de conocimientos de la misma, pero también, tanto en ellas como en el resto y para la Administración del Estado, se pueden establecer pruebas de conocimiento de otras lenguas.

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

- El concurso

El concurso como mecanismo de selección del personal al servicio de las administraciones públicas españolas solo se aplica exclusivamente, de acuerdo con el TREBEP, en casos excepcionales para la selección del personal funcionario, siempre tras previsión expresa mediante ley de esta situación. El concurso, pues, es el mecanismo básico de selección del personal laboral, o

mero complemento para la del personal funcionario, y consiste exclusivamente en la valoración de los méritos conforme al baremo previamente aprobado.

Los méritos que se pueden valorar en la selección por concurso son, entre otros:

- Experiencia profesional: se puede considerar la experiencia en distintos ámbitos y valorarla otorgando una puntuación diferenciada según la relevancia que tenga de cara al puesto o cuerpo en concreto al que se pretende acceder. De esta manera se pueden tener en cuenta:
 - Los trabajos realizados en puestos de la administración a la que se pretende acceder y otorgar una valoración según el grupo o subgrupo en el que se realizó el trabajo.
 - Los trabajos realizados en puestos de otras administraciones públicas y entidades de derecho público distintas de aquella a la que se pretende acceder.
 - Los trabajos realizados en sociedades públicas mercantiles y fundaciones públicas (si la convocatoria no es para el acceso a un puesto de trabajo en una de estas) o en el sector privado, en trabajos por cuenta ajena, autónomos y profesionales.

Por esta razón, las decisiones sobre la valoración de la experiencia profesional son esenciales a la hora de organizar el acceso al empleo público en un contexto como el español, con altos grados de interinidad, como ya hemos expuesto (particularmente en ámbitos como el educativo) y donde, por ello, los procesos en los que se accede a la función pública y con eso a la estabilidad laboral definitiva que incluyen fase de concurso acaban dilucidándose en gran parte atendiendo a este factor. Por esta razón se ha propuesto en algunas comunidades autónomas, por ejemplo en el ámbito valenciano, tratar de resolver el problema, a fin de no dañar la igualdad de oportunidades, por medio de propuestas como limitar a un máximo de un 35-40 % del peso de la fase de concurso (IRLFP, 2016: 123 y propuesta 63) o establecer que al menos el 50 % de las plazas ofertadas lo hayan de ser únicamente por procedimiento libre, sin fase de concurso, a efectos de que respecto de las mismas haya una total igualdad de oportunidades con independencia de edad y experiencia profesional previa (IRLFP, 2016: propuesta 55).

- Formación
 - Formación académica: se puede tener en cuenta que se hayan obtenido además de la formación mínima requerida para el puesto, otros títulos de formación. Por ejemplo, que si el requisito mínimo es tener una carrera universitaria la persona candidata haya cursado un máster relevante a las funciones que se desarrollarán en su posible futuro empleo público.

- Idiomas: en las comunidades autónomas con lengua propia, como es natural, el peso que tienen los títulos que acreditan el conocimiento de las mismas, como consecuencia de su carácter oficial y de la tradición de que sean mérito y no requisito, es bastante mayor que el de otros idiomas. Se suelen sumar puntos por el conocimiento de estos idiomas por una parte y, por otra, ya cada vez de manera más frecuente al menos como mérito adicional, por la acreditación del conocimiento de otros idiomas europeos.

- El concurso-oposición

Consiste en la celebración de los dos sistemas anteriores. En todo caso, la valoración de la fase de concurso debe ser proporcionada asegurando que, en ningún caso, su puntuación determine por sí sola el resultado del procedimiento. Como ya hemos señalado, la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo e incluso del Tribunal Constitucional sobre el conveniente peso máximo relativo del concurso en estos casos se sitúa en torno al 35-40 % (la STC 86/2016, con cita de jurisprudencia anterior, marca criterios para determinar qué primas pueden considerarse dentro de lo tolerable y cuales, en cambio, no).

En los tres sistemas selectivos las pruebas, por lo demás, podrán completarse con la superación de cursos, períodos de prácticas y exposición curricular. Se trata de una previsión absolutamente solita y establecida desde antiguo en la legislación básica estatal, por lo que no es imposible, sino antes al contrario, muy recomendable, el empleo de este tipo de procedimientos de selección por fases y pautado, como mecanismo de mejora de los sistemas de acceso. Ha sido cada vez más habitual en los últimos años reclamar la conveniencia de los períodos de prácticas para el acceso a la función pública, pero habitualmente se predica esta necesidad con carácter excepcional y para casos contados y concretos. Por el contrario, y a nuestro juicio, como expondremos con posterioridad, este tipo de modelos pueden suponer, dentro del respeto a la legislación básica estatal, factores de modernización y dinamización muy interesantes, con carácter general, para la mejora de los procedimientos de acceso al empleo público valenciano con vistas a mejorar su eficacia.

3. TERMINACIÓN DEL CONTRATO POR RENDIMIENTO DEFICIENTE

Aunque se aleja de nuestro objeto esencial de análisis, conviene señalar, por su relación con los sistemas de acceso, las dificultades que genera el modelo español para la terminación de contratos por falta de rendimiento. Para el personal funcionario no se considera, con carácter general, la terminación de la relación de trabajo por rendimiento deficiente. Las posibilidades para separar al funcionario del servicio público son:

- Sanción firme de separación del servicio:

Esta sanción únicamente puede imponerse al personal funcionario de carrera por la comisión de una falta muy grave dado que se trata de la más elevada de las sanciones disciplinarias. Cabe subrayar que esta causa de extinción de la relación funcional tiene carácter definitivo de manera que inhabilita de manera permanente a la persona sancionada para reingresar en cualquier cuerpo o escala de la función pública española, en cualquiera de las administraciones que la integran.

- Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviera carácter firme.

Establece el art. 41 CP que la pena de inhabilitación absoluta produce, entre otros efectos, la privación definitiva de todos los empleos públicos que tuviera la persona penada y la incapacidad para obtener cualquier empleo público durante el tiempo de la condena. De conformidad con el art. 42 CP, la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recaiga la sentencia y la incapacidad de obtener el mismo cargo u otros análogos durante el tiempo de la condena.

Por consiguiente, como elemento destacable, cabe subrayar que esta causa de extinción no impide a la persona penada volver a pertenecer a la función pública, por lo que una vez transcurrido el período de inhabilitación, puede volver a participar en procesos selectivos. Por lo demás, la legislación permite la rehabilitación con carácter excepcional y a petición del interesado mediante decisión discrecional de los órganos de gobierno de las administraciones públicas atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido.

En cuanto a la pérdida de la condición de personal laboral, la ley establece que se producirá por cualquiera de las causas de extinción del contrato de trabajo previstas en la normativa laboral, por lo que sí se admite en este caso la terminación del contrato por rendimiento deficiente. Si unimos a este factor el incremento de posibilidades derivado de la aceptación reciente de la posibilidad de acometer por razones objetivas expedientes de regulación de empleo en el ámbito público respecto de sus empleados laborales, y la importancia que ha tenido su uso como elemento de racionalización, en casos excepcionales pero que demuestran su posible utilidad, ante el sobredimensionamiento sobrevenido de un servicio o la pérdida de utilidad o necesidad del mismo, hay razones pragmáticas que apuntan a las ventajas que el personal laboral podría suponer, a efectos de flexibilidad, respecto de todas aquellas funciones públicas que puedan no tener carácter estable por definición (que curiosamente pueden tener cierta conexión con las que no suponen ejercicio de autoridad).

¹ Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32.

² Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32 y de: Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2009», p. 18.

³ Datos de elaboración propia extraídos de: «Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2018. Nota de prensa», 26 de abril de 2018, p. 1. Cabe destacar que los datos de población activa ocupada en el sector público incluidos en la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2018 se encuentran actualizados a diciembre de 2018, al contrario que los datos disponibles en el Boletín Estadístico de personal al servicio de las administraciones públicas, cuyos datos se basan en la situación que había entre enero y junio de 2018.

⁴ Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32.

⁵ Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32.

⁶ Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32.

⁷ Datos de elaboración propia extraídos de: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones: «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 32.

⁸ Cabe indicar que la docencia no universitaria de régimen general incluye preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y la formación profesional. Datos extraídos de: Ministerio de Educación, «Enseñanzas no universitarias. Estadística del profesorado. Curso 2016-2017. Profesorado de Centros Públicos por comunidad autónoma/provincia, cuerpo/categoría y sexo». Extraído el 12 de enero de 2019 de: <<http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Educacion/Profesorado/Profesorado/2016-2017RD/RegGen//IO/&file=RDRG03.px&type=pcaxis>>.

⁹ Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 34.

¹⁰ Comissió d'Igualtat de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, *I Pla d'igualtat: 2016-2019*, Generalitat Valenciana, Valencia, p. 19.

¹¹ Comissió d'Igualtat de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, op. cit., p. 22.

¹² Ministerio de Hacienda y Función Pública, «Informe sobre la aplicación de políticas de igualdad: Ejercicio 2017», 2018, p. 13.

¹³ Instituto de la Mujer, «Mujeres en el gobierno». Disponible en <<http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderEjecutivo.htm>>.

¹⁴ Datos a 3 de octubre de 2018. Elaboración propia. Fuente: Gobierno de España, «Portal de Transparencia de la Administración General del Estado».

¹⁵ Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», p. 65.

2. OTROS MODELOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

1. ALEMANIA

1.1 Organización territorial y administrativa

Alemania, como Estado federal, distribuye las competencias legislativas entre el nivel estatal y el regional (los *landër*), teniendo las entidades locales competencia solo para la ejecución, administración y gestión de políticas. Más del 50 % de los empleados públicos trabajan en los *landër* y los ayuntamientos (Eurostat, 2016).

La estructura del gobierno federal se divide de la siguiente manera (Ministère du Budget, de Comptes Publics et de la Fonction Publique, 2008: 21):

- Primer nivel: puestos de designación política, ministra o ministro y secretario o secretaria de Estado parlamentario (este es un puesto de confianza que ocupa un miembro del Parlamento que se encarga de defender al personal titular del ministerio ante el *Bundestag*).
- Segundo nivel: Administración pública de carácter político. Se trata de personal funcionario de carrera o empleados públicos a quienes se les atribuye este estatus de manera temporal, las personas titulares de las secretarías de Estado y direcciones generales no tienen por qué dimitir cuando hay un cambio de gobierno.
- Tercer nivel: personal funcionario de carrera, titulares de subdirecciones generales, jefaturas de servicio y jefaturas de sección.
- A continuación, nos encontramos ya con el resto del funcionariado.

Alemania se caracteriza, como es sabido, por una tradición muy legalista de Estado de Derecho, asociada a una ética e identidad del empleo público (sobre todo, de la función pública) profundamente enraizadas. De estas características se deriva el gran énfasis que se pone en los procedimientos formales, reglas, directivas y estabilidad, común a todo el Derecho público alemán. En este sentido, cabe destacar también que el trabajo administrativo en Alemania está organizado de manera casi judicial. Sobre todo, y dado que casi todas las decisiones burocráticas son potencialmente susceptibles de ser recurridas ante tribunales administrativos y se encuentran muy

procedimentalizadas, las decisiones deben ser tomadas de manera objetiva, equitativa, imparcial y racional-legalista. En general la corrección normativa y procedimental prima sobre el rendimiento y los resultados a la hora de evaluar el funcionamiento de la Administración alemana, al menos tradicionalmente.

El personal funcionario público disfruta de un estatus especial que se deriva de su especial relación con el Estado y del carácter soberano de las funciones públicas. Como consecuencia de estas características especiales, disfrutan de un puesto de por vida, un sistema de carrera profesional basado en la antigüedad y no se los puede obligar a cambiar de empleo contra su voluntad. Los cambios de sector público a sector privado no son, por lo demás, excesivamente comunes (a diferencia de lo que ocurre en Francia con el fenómeno del *pantouflage* o las *revolving doors* anglosajonas) por lo que no hay demasiada movilidad entre los dos sectores.

Por último, la mayoría de altos cargos son ocupados todavía en la actualidad por personas con perfiles jurídicos, no dándose demasiada importancia a las capacidades de dirección y gestión, por lo que la cultura legalista propia de la dirección de la Administración alemana es de prever que esté llamada a perdurar todavía en el tiempo (Hammerschmid et al., 2013).

1.2 Estructura y acceso al empleo público

(Ministerio de la Presidencia, 2010)

La Constitución alemana y la legislación básica sobre el empleo público establecen el principio de unidad de estatuto para el personal funcionario público al servicio del Gobierno central, los *länder* y las entidades locales; siendo el Gobierno central responsable de establecer la normativa que facilite la homogeneización de dicha clase de personal en todos los niveles territoriales. La legislación aplicable a la función pública al servicio del Gobierno central es en estos momentos la Ley del Servicio Público de 31 de marzo de 1999.

A nivel general los empleados públicos alemanes pueden dividirse en:

- Personal funcionario (*Beamte*), que tienen un sistema de carrera profesional diferenciado. Aquí se incluyen también la judicatura y el ejército.
- Personal empleado público (*Angestellte*), cuyos contratos se someten al Derecho laboral aunque sus condiciones generales de trabajo son iguales a las del personal funcionario. La regulación a la que se someten las condiciones de este personal se encuentra recogida en una serie de convenios colectivos basados en el Derecho laboral.

Las diferencias en los procesos de selección entre el personal funcionario y el empleado público (equivalente al personal laboral en España) residen, esencialmente, en que los primeros son reclutados sin atender a una

descripción concreta del puesto de trabajo, siendo el personal empleado público contratado específicamente de acuerdo con su preparación para el desarrollo del trabajo en un puesto concreto.

Una mayoría de puestos de las áreas principales de la administración tradicional son desempeñados por personal funcionario, sobre todo aquellos puestos de supervisión y los que ostentan poderes de intervención, como por ejemplo los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y la administración de tributos. En este sentido, el artículo 33.4 de la Constitución alemana establece que el ejercicio de la autoridad del Estado debe ser confiado a personal funcionario, puesto que esta clase de personal está sujeta a una relación especial. Por otra parte, la mayor parte de puestos en la administración sanitaria, servicios sociales y ocupaciones técnicas son desempeñados por personal empleado público no funcionario (Federal Ministry of the Interior, 2016), en lo que es una sensible diferencia respecto de la situación en España.

En 2013 el porcentaje de personal funcionario, jueces, juezas y fiscales era del 36,6 %, el de miembros del Ejército y voluntarios del 3,8 %, y el de personal empleado público no funcionario (equivalentes a personal laboral) de un 59,7 %. En cuanto al personal empleado a nivel federal, el personal funcionario, jueces, juezas y fiscales suponían un 30,1 %, las y los miembros del Ejército y personal asimilado, un 40,1 %, y el personal empleado público no funcionario, un 29,9 % (Federal Ministry of the Interior, 2014: 11).

Los principios tradicionales de la función pública, algunos de los cuales se establecieron ya con la Constitución de Weimar, se han ido desarrollando y actualizando a lo largo de los años. Entre estos se incluyen la titularidad de un puesto en la función pública de por vida, los principios de mérito, y de capacidad, la organización basada sobre todo en la carrera profesional, la independencia y la prohibición de huelga.

El procedimiento para acceder a la función pública alemana no depende de un organismo centralizado sino que compete, según los casos, a cada ministerio. La posible contratación de cada candidato se basa en su formación y habilidades, así como en la adecuación del perfil de cada persona para la oferta de empleo del ministerio en concreto. La neutralidad en la contratación se garantiza mediante la rigidez de la legislación relativa a la función pública, que además establece un sistema de recursos humanos fuertemente basado en la carrera profesional, y también por la importante función de los tribunales administrativos ante los que es posible recurrir casi cualquier decisión burocrática (Hammerschmid et al., 2013).

Generalmente se requiere que haya un puesto vacante para contratar a otra persona y la autoridad presupuestaria correspondiente debe autorizar la contratación para un puesto antes de que esta se realice. Este último requisito surge como consecuencia de las dificultades existentes en la función pública alemana para el despido de trabajadores.

Toda la ciudadanía alemana puede formar parte de la función pública siempre que tengan las habilidades y formación necesarias para el desempeño de las tareas del puesto concreto, lo que garantiza el artículo

33.2 de la Constitución alemana al establecer que «todos los alemanes tienen igual derecho al acceso a cualquier cargo público según su idoneidad, su capacidad y su rendimiento profesional». Además, siempre que el puesto no esté reservado para una persona de nacionalidad alemana, cualquier ciudadano de otro Estado del Espacio Económico Europeo y Suiza también puede acceder a la función pública. En este sentido, la Ley de los Funcionarios Públicos Federales establece que la posibilidad de trabajar para la función pública alemana también tendrá su base en la Directiva 2005/36/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de reconocimiento de las cualificaciones profesionales (Federal Ministry of the Interior, 2016).

Dentro del personal funcionario (*Beamte*) existen clases de servicios, para los que se exigen distintos niveles de formación:

- 1) Servicio ordinario: requiere haber completado la formación escolar básica o equivalente.
- 2) Servicio intermedio: requiere haber completado la formación escolar básica y formación profesional o equivalente.
- 3) Servicio intermedio-alto: requiere haber superado los requisitos necesarios para el acceso a los estudios universitarios.
- 4) Servicio alto: requiere estar en posesión del título universitario adecuado para la carrera profesional a la que se desea acceder además de título de máster. Se requiere para los altos cargos de la función pública y también a todos los jueces.

Estos grupos se dividen, a su vez, en grados.

Para asegurar que el personal esté cualificado para hacer frente a la multiplicidad de tareas de la Administración pública, se ofrece al personal funcionario formación previa a su acceso al empleo público así como formación continua a lo largo de su carrera profesional.

No hay un sistema equivalente de clases de servicios para el resto de personal empleado público pero sus estructuras salariales son similares: también se basan en los requisitos de formación para cada puesto, formación que debe ser obtenida con anterioridad a su entrada en la Administración pública.

Generalmente, se debe adquirir la condición de personal funcionario antes de los 35 años de edad.

Examen de Estado (Staatsexamen) y prácticas
(Federal Ministry of the Interior, 2000)

El examen de Estado se divide en dos fases: se realiza un primer examen al finalizar los estudios universitarios en el cual se debe demostrar el conocimiento de habilidades teóricas y prácticas de una determinada profesión y faculta para el acceso a las distintas profesiones tanto del sector público como del sector privado. Esta es la prueba que deben superar las personas aspirantes a acceder a aquellos puestos de la función pública para

los que se exija un nivel de estudios universitarios. Con posterioridad a dicho examen, al igual que para el acceso al resto de niveles de servicio, hay un período de prácticas de duración variable.

Para las posiciones que requieren de titulación universitaria, tras la realización del examen, las personas que lo superen realizan unas prácticas remuneradas que se denominan servicio preparatorio y que ofrecen a las personas participantes formación práctica y teórica. Durante el período de tiempo en el que realizan el servicio preparatorio, el cual varía en función del nivel al que se pretende acceder, es posible el despido de las personas participantes:

- Servicio ordinario: seis meses.
- Servicio intermedio: de dos años a dos años y medio.
- Servicio intermedio-alto: tres años.
- Servicio alto: de un año y medio a dos años.

Generalmente, el servicio preparatorio para las carreras profesionales no técnicas correspondientes al nivel intermedio-alto se desarrolla en escuelas politécnicas (*Fachhochschule*) dentro de la Administración. La formación consiste en una formación teórica específica en la *Fachhochschule* correspondiente y períodos de prácticas rotando entre distintos organismos. Así se forma a las personas candidatas a acceder a un puesto en el empleo público en una de las siguientes áreas:

- Administración general interna
- Asuntos Exteriores
- Policía de fronteras
- Administración de las fuerzas armadas federales
- Finanzas
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Servicio meteorológico

Por ejemplo, en las profesiones jurídicas las prácticas duran dos años, durante los cuales quienes participen en este programa van rotando en distintas profesiones de la rama del Derecho para poder así decidir qué ámbito consideran que es más adecuado para ellos.

Superado este servicio preparatorio deben presentarse al segundo *Staatsexamen*, conocido como examen de carrera profesional. Si superan este segundo examen, y según la nota obtenida, eligen a qué rama se quieren dedicar (por ejemplo, en las profesiones para las que se requieren estudios universitarios de Derecho, se elige entre el acceso a la judicatura, fiscalía, abogacía del Estado, etc.) y entran durante un tiempo a formar parte de un segundo programa de prácticas remuneradas (período de prueba) cuya superación determina su contratación fija para un puesto de por vida.

El período de prueba tiene una duración de un año para el servicio ordinario, dos años para el intermedio, dos años y seis meses para el intermedio-alto y tres años para el alto.

Durante el período de prácticas inicial y el segundo período de prácticas o período de prueba las y los trabajadores ya ostentan la condición de personal funcionario; lo que determina la superación del período de prueba es su contratación fija en un puesto de por vida.

Altos cargos

Los altos cargos desempeñan funciones políticas (aunque no dependen necesariamente de un partido político) en la coordinación del desarrollo y la ejecución de políticas y deben actuar a menudo como mediadores entre actores políticos e instituciones. Las personas titulares de los ministerios tienen poder en los nombramientos y promoción en las más altas escalas de la burocracia, sobre todo las secretarías de Estado, secretarías de Estado parlamentarias y direcciones de departamento, que suman alrededor de 125 personas (Hammerschmid et al., 2013).

De manera general la designación (y cese) de los altos cargos es política pero se realiza entre aquellas personas que ya tienen la condición de personal funcionario, aunque en la actualidad se trata de abrir el sistema a trabajadoras y trabajadores externos a la función pública.

La solicitud inicial de acceso para los altos cargos se realiza mediante la presentación de un proyecto en el que explican cómo sus habilidades y formación pueden ser útiles y contribuir a la mejora de la Administración pública. Se establece un proceso de selección en el cual se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos (generalmente una titulación universitaria, entre otros). En el caso de los puestos más elevados (dirección general, subdirección general y presidencias de las agencias), las personas seleccionadas deben superar un período de prueba cuyo mínimo de duración es de seis meses y que puede llegar a durar tres años, tras los cuales se realiza un examen de Estado (*Staatsexamen*) el cual evalúa un tribunal independiente. El período de prueba no es aplicable a las secretarías de Estado.

Herramientas del sector privado en la selección de personal

La utilización de los sistemas de prácticas remuneradas recuerda, en gran medida, a aquellos que utilizan determinadas empresas a la hora de comenzar a formar a su personal previa contratación en plantilla.

1.3 Carrera profesional y formación continua

(Ministerio de la Presidencia, 2010)

Generalmente el personal funcionario pasa por tres fases hasta llegar a conseguir un puesto fijo de por vida.

La promoción dentro de cada categoría se realiza en gran parte a partir de la antigüedad, pero no únicamente, pues se tiene en cuenta también la cualificación profesional y no supone necesariamente un cambio en el puesto de trabajo sino un mayor reconocimiento dentro de la función pública. Para ascender a una categoría superior se debe superar siempre una prueba específica.

La valoración para la determinación del nivel dentro de la carrera profesional depende de los criterios establecidos por cada ministerio pero suele basarse en los resultados obtenidos por la funcionaria o funcionario en el desempeño de su trabajo durante el período de valoración y mediante unos criterios de capacidad, es decir, en función del potencial de desarrollo que se valora que tiene esa persona.

La Escuela Alemana de Administración Pública (*Bäkov*) ofrece formación continua para el personal funcionario.

1.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

El personal funcionario público alemán se caracteriza por acceder a un puesto de por vida, sin embargo existe la posibilidad de extinguir el contrato de manera anticipada como consecuencia de un procedimiento disciplinario. Por el contrario, no se contempla la posibilidad de terminar la relación laboral como consecuencia de un rendimiento deficiente sin recurrir al procedimiento disciplinario.

1.5 Reformas recientes

En octubre de 2005 se aprobaron una serie de reformas de la función pública dirigidas a una mayor homogeneización de las condiciones de todo el personal empleado público, al desarrollo de horas de trabajo flexible, a la remuneración basada en el rendimiento y la experiencia.

Así, en enero de 2007 se introdujo un sistema de remuneración basado en el rendimiento y la antigüedad en el que también se introducían incentivos como por ejemplo cobrar de acuerdo con lo establecido para el grado superior en el período de tiempo hasta que se alcance dicho grado durante un máximo de 3 meses o el incremento temporal del salario como recompensa a un alto rendimiento.

Las reformas recientes de la Administración pública alemana se basan sobre todo en el desarrollo tecnológico en el marco del programa «Administración Digital 2020», por lo que uno de sus principales objetivos es aumentar el número de trabajadores y trabajadoras que tengan dominio de las nuevas tecnologías además de implementar un sistema de administración telemática mediante el desarrollo de la infraestructura tecnológica al servicio de la Administración. La adopción de este sistema en el que se utilicen los medios electrónicos para la realización de una mayoría de procedimientos administrativos tiene el objetivo de aumentar la eficiencia de dichos procedimientos.

Otro de los objetivos es llevar a cabo un cambio en la cultura administrativa, pasando de una Administración orientada a la observancia de la normativa a una Administración que, sin ignorar este aspecto, se centre en dirigir su actividad a conseguir resultados. En este sentido, uno de los objetivos principales consiste en la reducción de los trámites burocráticos y para ello, desde 2001, se han ido estableciendo planes de detección de los costes que supone para empresas y otros usuarios el cumplimiento de todos los trámites exigidos, para así saber desde dónde se debe abordar esta cuestión.

En 2009 se introdujo una reforma en la Constitución alemana para establecer un sistema de comparación del rendimiento entre los organismos de las distintas administraciones públicas (artículo 91.d). El objetivo final es mejorar el rendimiento y el cumplimiento de metas de trabajo en la Administración pública. Ahora bien, por el momento la publicación de los datos relativos al rendimiento de las administraciones es voluntaria y no existe una estructura para desarrollar esta comparación entre organismos de las administraciones (Hammerschmid et al., 2013).

Se pretende además introducir nuevas técnicas de reclutamiento, sobre todo para la contratación de personal supervisor, ya que estos son los que deben estar más preparados para conseguir que el equipo que tengan bajo su responsabilidad realice las tareas y alcance resultados de la manera más eficiente posible. En aras a atraer talento para conseguir una función pública mejor formada se implementará la posibilidad de teletrabajo, políticas de conciliación y mayor esfuerzo en la protección de la salud. Asimismo se pretende establecer un sistema de remuneración vinculado al rendimiento.

En general, se plantea además la necesidad de una paulatina reorganización y reestructuración del sector público. Así, se realizará un análisis del estado actual de la Administración pública, evaluando los resultados obtenidos e intercambiando experiencias entre los distintos ministerios, teniéndose en cuenta nuevas formas de evaluación y cooperación con el sector privado. La reestructuración además implicó una reducción de 10.000 empleos públicos para 2014, objetivo que se consiguió en 2012.

En cuanto a los instrumentos de planificación que se han ido introduciendo, los más utilizados son aquellos relativos a la evaluación del personal empleado público, la planificación estratégica y la dirección por objetivos y resultados. Por lo general, se rechaza un incremento de la autonomía de los altos cargos. En general las reformas dirigidas a una mejor planificación de los objetivos y los recursos no han sido puestas en marcha de manera extensiva sino de forma más superficial, y por tanto no han supuesto grandes modificaciones en la estructura y organización del empleo público alemán (Hammerschmid et al., 2013).

2. ESTADOS UNIDOS

2.1 Organización territorial y administrativa

Estados Unidos es un Estado federal en el que los Estados federados cuentan con mayores competencias legislativas que otros países con un reparto territorial del poder que podríamos considerar semejante como por ejemplo, Alemania o España. Por consiguiente, la regulación relativa a la función pública dependerá por completo de cada uno de los Estados, siendo competencia del Gobierno Federal únicamente la regulación de su propio personal.

2.2 Estructura y acceso al empleo público

(Office of Personnel Management, 2016)

Las personas empleadas de la Administración pública estadounidense trabajan bien para una de las agencias independientes como el Servicio Postal de los EE. UU. o la Agencia de Protección Medioambiental, bien para uno de los quince departamentos ejecutivos, como el Departamento de Estado o de Interior.

Además de los departamentos, hay una serie de organismos que también emplean a personal empleado público y que forman parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Aquí se incluyen las y los empleados de la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Gestión y Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina del Representante Comercial de EE. UU., la Oficina de Política de Control de Drogas y la Oficina de Política Científica y Tecnológica.

En enero de 2009 el Gobierno Federal, con excepción del Servicio Postal y de los miembros del Ejército, empleaba a alrededor de dos millones de trabajadores. Cifra que, desde entonces, se mantiene más o menos estable. En 2015 la cifra total de empleados públicos era de 2.058.924.

En 2016 el porcentaje de personal empleado público no estacional a tiempo completo era más de un 89 %, estando el resto de trabajadores y trabajadoras, esto es, aquellas personas que trabajan a tiempo parcial, que tienen contratos estacionales o temporales en torno a un mero 10 % de los empleados públicos. Esta estructura de empleo público estable tan consistente tiene que ver con el hecho de que la mencionada estabilidad no tiene, con todo, la rigidez de los modelos europeos continentales.

La Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos

Se trata de la agencia independiente del Gobierno de los Estados Unidos que se encarga de la gestión del empleo público del Gobierno Federal. La Oficina de Gestión de Personal es también la encargada, en un gran número de supuestos, de llevar a cabo las comprobaciones de seguridad a los candidatos para el acceso al empleo público.

Estrategias de Planificación de Recursos Humanos

En Estados Unidos la planificación de recursos humanos se desarrolla con el objetivo de conectar la estrategia de recursos humanos a los objetivos generales y organizativos de los departamentos federales y las agencias.

Las estrategias de capital humano se integran en planes dentro de un marco presupuestario previamente predeterminado y se desarrollan en torno a la planificación del capital humano, la planificación de la fuerza de trabajo, buenas prácticas laborales, colaboración en el conocimiento y recursos humanos como aliado estratégico. Cada uno tiene unos elementos con base en los cuales se establece la efectividad y que se ligan a indicadores que identifican el rendimiento general de cada agencia.

Cada agencia afronta la planificación de su fuerza de trabajo de manera explícita y documentada. El plan de trabajo se vincula directamente a las necesidades de rendimiento y se utiliza para tomar decisiones sobre la estructuración de la fuerza de trabajo.

Una de las áreas a las que se dirige el plan de trabajo es la identificación de competencias necesarias en la fuerza de trabajo con el objetivo de implementar estrategias para completar los vacíos competenciales a través de herramientas como la reestructuración, reclutamiento, contratación competitiva, redistribución, formación, el empleo de las nuevas tecnologías y la retención de trabajadores a través de remuneraciones adecuadas y el aseguramiento de la calidad de la vida laboral, personal y familiar.

Un proceso de previsión de actividad identifica los cambios probables en la fuerza de trabajo, facilitando que el personal directivo de las agencias anticipe los posibles cambios al capital humano que requieran acción para asegurar los programas de rendimiento.

Basándose en análisis funcionales, la agencia se estructura para conseguir la mezcla y distribución correcta de la fuerza de trabajo que mejor apoye su misión. Basándose en un análisis de las necesidades de las y los usuarios y la distribución del trabajo, la agencia consigue un equilibrio adecuado entre puestos que tengan asignadas tareas de supervisión y aquellos que no las tengan con el objetivo de apoyar la misión de la agencia.

Además la Oficina de Gestión de Personal ha publicado un Modelo de Planificación de la Fuerza de Trabajo Federal que incluye un marco de análisis de la fuerza de trabajo. Con todo, y como podrá comprobarse a continuación, los procesos de selección se basan más en la contratación paulatina de personal para ir cubriendo las necesidades previstas y previsibles, a los que pueden postularse los y las ciudadanas interesadas, que son evaluados como es habitual en la empresa privada, por medio de grandes procesos de selección pautados al estilo de las oposiciones españolas.

Acceso normal

En primer lugar se escoge la categoría profesional a la que se quiere acceder de entre once posibles vías alternativas: administración tributaria, contratación, asuntos exteriores, formación en lenguas extranjeras y formación profesional, contabilidad y administración general, gestión de

tecnologías de la información, asesoramiento jurídico, análisis de gestión, servicios de pasaporte y visados, gestión de personal y relaciones públicas.

Posteriormente, se debe enviar toda la documentación para acreditar que la o el candidato está en posesión de todos los requisitos necesarios para acceder al puesto al que se postula.

Seguidamente se lleva a cabo el proceso de evaluación que depende de la rama y el puesto concreto al que se pretenda acceder y que en gran medida se basa en la formación que cada persona candidata acredita. En esta fase se pueden llevar a cabo pruebas escritas y orales que acrediten las aptitudes de los candidatos. Si se supera esta fase se pasa a la realización de una entrevista.

Por último, las y los candidatos seleccionados deben superar una serie de controles de seguridad, que en tiempos recientes se han incrementado notablemente.

Programas de prácticas

Los programas de prácticas son muy habituales en los Estados Unidos como forma de introducción al desarrollo de funciones públicas, y están diseñados para proporcionar a estudiantes matriculados en una gran variedad de instituciones educativas, desde la educación secundaria hasta la educación universitaria, la posibilidad de trabajar en agencias y así tener la experiencia remunerada de lo que supone una carrera profesional en el Gobierno Federal. Aquellas y aquellos estudiantes que completen con éxito este programa pueden ser seleccionados para ser contratados como personal empleado público fijo o, en otros casos, para ser contratados con una duración determinada (normalmente de uno a cuatro años). Para que se les seleccione para una conversión del contrato las y los estudiantes deben:

- Realizar al menos 640 horas de trabajo en el programa de prácticas. Es posible reducirlo a 320 horas en los casos en que la persona aspirante demuestre gran potencial o cuando ya haya realizado prácticas en otro organismo federal con anterioridad.
- Finalizar sus estudios universitarios o el grado de formación que se requiera para el puesto a ocupar.
- Cumplir con cualquier otra cualificación exigida para el puesto que se pretende ocupar.
- Cumplir con otros requisitos específicos de la agencia que le contrate.
- Completar con éxito el programa de prácticas y las tareas que se le asignen.

Cada agencia se encarga de seleccionar a los y las estudiantes que participarán en el programa de prácticas. Las prácticas desarrolladas tendrán que ver con los objetivos profesionales de las personas seleccionadas o con la rama de estudios que la persona seleccionada esté cursando.

Programas para recién graduados

Estos programas ofrecen experiencias de desarrollo profesional en el Gobierno Federal con el objetivo de fomentar posibles carreras profesionales en la Administración pública para personas que se hayan graduado recientemente.

Las personas aspirantes deben solicitar la plaza dentro de los dos años siguientes a la finalización de sus estudios, salvo en el caso de las y los veteranos de guerra que no hayan podido solicitar el acceso por haber tenido que cumplir con obligaciones militares, quienes tienen hasta seis años después de la finalización de sus estudios para solicitar el acceso.

La duración de este programa es de un año salvo que los requisitos de formación para la posición exijan un programa de formación más largo. Cada agencia proporciona a la Oficina de Gestión de Personal la información relativa a los puestos que ofrece y cómo debe solicitar el acceso cada candidato; la selección en sí la realiza cada agencia.

Durante el programa se ofrece orientación y se asignan tutores a las personas participantes, y además se llevan a cabo planes individuales de desarrollo para planificar el progreso profesional y las actividades formativas que mejor se ajusten a cada persona. Se ofrecen al menos 40 horas de formación interactiva cada año.

Tras completar el programa, los contratos de los recién graduados son susceptibles de conversión a un puesto permanente, o en determinados casos un contrato de duración de uno a cuatro años. Para que se dé esta posibilidad deben haber completado como mínimo un año de servicio, haber demostrado un rendimiento adecuado y cumplir con las cualificaciones exigidas por el puesto de trabajo que ocupará la persona recién graduada.

Programa de Gestión Presidencial para Becarios

Se trata de un programa de liderazgo de dos años de duración cuyo objetivo es la preparación y entrada en los más elevados niveles de la gestión pública. Lo que se pretende por medio de este programa, con todo, es más ambicioso que el mero reclutamiento de personal para la Administración pública. Con él, además, se busca desarrollar una cantera de potenciales líderes para el Gobierno Federal. El programa lo gestiona un organismo específico dentro de la Oficina de Gestión de Personal.

El programa se ofrece exclusivamente a aquellas personas que hayan completado en los dos últimos años un título de formación avanzado, es decir, máster o grado profesional (o que cumplirán con este requisito el 31 de agosto del año siguiente al de la convocatoria). Para la evaluación de las personas candidatas se tienen en cuenta la experiencia acreditada y los logros curriculares, así como los resultados de las diversas pruebas a las que se somete a las y los candidatos, que son determinadas de modo equivalente al de la contratación de las grandes empresas internacionales y con particular atención a las capacidades y habilidades.

Durante el programa se ofrece orientación y se asignan tutores y tutoras que ocupan altos cargos del Gobierno Federal a los participantes. También se desarrollan planes individuales de desarrollo para planificar el desarrollo profesional y las actividades formativas que mejor se ajusten a cada persona. Se ofrecen al menos 80 horas de formación interactiva cada año a cada becario.

Tras completar el programa los contratos de los recién graduados y graduadas son susceptibles de conversión a un puesto permanente o, en determinados casos, en un contrato de duración de uno a cuatro años. Con todo, no hay garantía alguna de ello y depende de una evaluación altamente discrecional por parte de las personas responsables de la administración.

Otras formas de acceso

El Gobierno Federal de EE. UU. organiza, además, otros programas de colaboración y reclutamiento para profesionales y personas procedentes del mundo académico que ya tienen una trayectoria profesional con el objetivo de cubrir puestos específicos y de mayor exigencia en la Administración federal.

Herramientas del sector privado en la selección de personal

a) Herramientas electrónicas

Las administraciones públicas de muchos Estados de los EE. UU. han ido estableciendo sistemas de evaluación a los que se accede directamente *online* por medio de una interfaz abierta y sencilla. Por ejemplo, en Georgia se utiliza el reclutamiento interactivo mediante una página web que facilita una contratación más rápida. Al contrario que la mayoría de Estados, Georgia no utiliza un sistema de evaluación basado en el mérito sino que la remuneración se basa en el rendimiento, incluyendo incentivos económicos para aquellas personas que demuestren un alto rendimiento en el desempeño de sus tareas (Schear, 2005).

Cabe destacar también el caso del Estado de Washington, cuyo Departamento de Personal ha desarrollado asimismo un sistema de solicitud de empleo *online*, mediante el cual las personas candidatas no sólo pueden presentarse a un puesto de trabajo sino también realizar las pruebas correspondientes y obtener los resultados a las cuatro horas de finalizarlas. Además, las personas candidatas susceptibles de ser seleccionadas pasan inmediatamente a formar parte de una lista a la que acceden las personas encargadas de las contrataciones (Schear, 2005).

b) Pruebas de acceso específicas al cuerpo (Federal Government Jobs, 2016)

Generalmente no se realizan exámenes sino que se evalúa a las personas aspirantes en función de la formación y experiencia que acrediten y a través

de entrevistas. Sin embargo, sí hay determinados cuerpos de empleados públicos para cuyo acceso se deben desarrollar una serie de pruebas específicas. En esta fase se pueden llevar a cabo pruebas escritas y orales que acrediten las aptitudes de los candidatos.

- Especialista de Control de Tráfico Aéreo

Las personas aspirantes a formar parte de los puestos de control de tráfico aéreo de la Administración Federal de Aviación (FAA en sus siglas en inglés) deben obtener la titulación adecuada en una institución certificada para la formación para el tráfico aéreo. Las instituciones de formación se coordinan con la FAA para que esta última esté al corriente de los progresos del alumnado hasta el momento de su graduación y posterior recomendación. Tras su matrícula en una de las instituciones formativas, el alumnado debe llevar a cabo un examen tipo test autorizado por la FAA denominado de pre-empleo. Este test determina la aptitud de la persona que lo realiza para llegar a ser un especialista de control de tráfico aéreo.

- Patrulla de Fronteras

El departamento de Seguridad Interior emplea a miles de agentes de control de fronteras. Las personas solicitantes deben superar un test de razonamiento lógico para poder ser consideradas para los puestos. Este test evalúa las capacidades de los aspirantes de lectura, comprensión y aplicación de habilidades de razonamiento a distintos escenarios. Para la superación de esta prueba se requieren conocimientos legales y su superación y contratación determinan la entrada en la Academia para la Patrulla de Fronteras para su formación.

- Agencia Central de Inteligencia (CIA)

Todas las personas candidatas deben superar con éxito un examen médico y psicológico, una entrevista con polígrafo y una investigación de antecedentes extensiva, y también es posible que se someta a las personas aspirantes a otras pruebas como por ejemplo de habilidades lingüísticas. Para el trabajo en esta agencia se exige la nacionalidad estadounidense.

- Oficina Federal de Investigación (FBI)

Las personas candidatas se registran en la página web y presentan su candidatura a uno de los puestos vacantes. Durante el proceso de presentación de candidatura deben responder a una serie de preguntas, después son llamados para continuar el proceso de selección de acuerdo con las necesidades de personal y el perfil de la persona candidata. El proceso incluye un examen escrito, entrevista, entrevista con polígrafo, pruebas físicas e investigación extensiva de antecedentes.

- Personal diplomático

El proceso de solicitud y selección para el servicio diplomático depende de la carrera profesional elegida dentro del Departamento de Estado. El personal diplomático debe superar un proceso de selección específicamente

diseñado para ellos que consta de exámenes tanto orales como escritos y de entrevistas.

- Servicio de Impuestos Internos

Algunos de los puestos dentro de este organismo requieren la superación de pruebas de contabilidad y una entrevista con un tribunal compuesto por el personal de dirección de este organismo.

- Gestores de correo del servicio postal de los Estados Unidos

El servicio postal ha desarrollado un examen que deben superar las personas aspirantes a acceder a un empleo en los niveles más elevados del servicio postal o a un puesto de cartera o cartero. En este examen se les realizan pruebas de agilidad a la hora de identificar direcciones, de completar datos para determinado tipo de envíos y de memorizar códigos para las direcciones entre otras.

- Servicio secreto

Las personas que deseen formar parte del servicio secreto como agentes especiales deben superar el examen escrito de los agentes del Tesoro.

- Agencia de Seguridad en el Transporte

Para acceder al empleo en esta agencia se requiere ser nacional estadounidense y superar una investigación de antecedentes. Además, las personas interesadas en puestos de personal de seguridad deben superar un examen médico, saber leer, hablar y escribir en inglés, superar una prueba de habilidad física, test de drogas y alcohol y pruebas de aptitud.

- Aduanas

Algunos de los puestos de inmigración y aduanas exigen que las personas candidatas superen unas pruebas escritas específicas para agentes de inmigración y para agentes especiales.

- Personal administrativo

Las pruebas a las que se solían someter las personas candidatas a ocupar puestos como personal administrativo están destinadas a evaluar habilidades para la gestión administrativa y las habilidades lingüísticas necesarias para diseñar, organizar y utilizar un sistema de archivos, organizar de manera efectiva el proceso administrativo en una oficina, organizar reuniones, conferencias y viajes, localizar y recopilar información para informes, gestionar la correspondencia que no requiera conocimientos técnicos, ser capaz de comunicarse de manera efectiva y utilizar material y equipos de oficina.

Sin embargo, esta clase de exámenes ha quedado prácticamente en desuso puesto que en la actualidad generalmente se utiliza el «cuestionario ocupacional» que se compone de una serie de preguntas sobre la formación y trayectoria profesional relevantes para el puesto que se ofrece. Además de este cuestionario las personas candidatas deben adjuntar un *curriculum vitae*

específico denominado de estilo federal, y certificación de la velocidad mecanográfica.

Además de estar en posesión de los requisitos mínimos de experiencia profesional y formación, las personas candidatas deben probar las habilidades requeridas por la convocatoria para el puesto. La acreditación de estas habilidades se realiza generalmente mediante la aportación de certificados académicos de instituciones acreditadas o, en algunos casos, mediante la superación de un examen escrito planteado por las propias instituciones públicas. Para verificar que las habilidades acreditadas sean reales las agencias pueden emplear distintas clases de pruebas.

Cuando se requiere la superación de un examen del servicio público federal, este consistirá en dos partes: aptitudes de secretaría y habilidades de comunicación.

2.3 Carrera profesional y formación continua

(Office of Personnel Management, 2016)

En Estados Unidos se emplea un sistema denominado *Individual Development Plans* (Planes de Desarrollo Individual) para la progresión en la carrera profesional. Su objetivo principal es ayudar al personal a establecer sus metas profesionales a corto y largo plazo, además de mejorar su rendimiento profesional actual. No se trata de una herramienta de evaluación del rendimiento sino que es un proyecto entre cada persona empleada y su respectivo supervisor o supervisora que requiere un *feedback* continuo. Aunque no es obligatorio llevar a cabo esta clase de planes, algunas agencias exigen que su personal los desarrolle e incluso, en algunas ocasiones, que los renueven anualmente. Para los altos cargos sí es obligatorio establecer planes de desarrollo.

Los Planes de Desarrollo Individual ayudan a la organización a alinear la formación y desarrollo de cada persona empleada con la misión y los objetivos de la organización. Estos planes permiten a las y los supervisores desarrollar un mayor entendimiento de los objetivos profesionales, fortalezas y necesidades de desarrollo del personal, lo que a su vez deriva en unos planes generales para el personal y el desarrollo de la organización más realistas.

Cada persona es responsable de su propio desarrollo profesional, adquiriendo o mejorando las habilidades que se van necesitando para el buen funcionamiento de la organización. Algunos de los beneficios de los Planes de Desarrollo Individual son:

- Proporcionar un mecanismo administrativo para la identificación y el seguimiento de las necesidades y planes de desarrollo.
- Ayudar en la planificación de las necesidades de formación y desarrollo de la agencia.
- Armonizar los esfuerzos de formación y desarrollo del personal con la misión y objetivos de la agencia.

Algunas agencias tienen su propio proceso y formato para los Planes de Desarrollo Individual que como mínimo deben contener:

- Perfil de la persona empleada: nombre, puesto, grado en la escala de remuneración y categoría.
- Objetivos profesionales: a corto plazo y a largo plazo con fechas estimadas y reales de obtención de los objetivos.
- Oportunidades de formación y desarrollo: actividades que se pueden llevar a cabo, otorgándoles una fecha estimada y real de finalización. Estas actividades pueden incluir cursos presenciales, *online*, asignación de tareas rotativas, observación del desempeño de tareas, formación en el propio puesto de trabajo, programas de autoformación y seminarios y conferencias profesionales.
- Firmas: de la persona supervisora y empleada, y la fecha.

Hay varios centros del Gobierno Federal que se encargan del desarrollo de los programas de formación entre los cuales es posible destacar, por ejemplo, el Centro para el Desarrollo del Liderazgo que ofrece cursos adaptados a cada escalón de la carrera profesional y a las habilidades que los distintos organismos del Gobierno Federal precisan.

2.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

(The Merit System's Protection Board, 2016)

El personal del Gobierno Federal tiene mayor protección en el empleo que la mayoría de empleados y empleadas del sector privado pero ello no implica que tenga una protección absoluta. Existen determinadas situaciones en las que las agencias federales pueden terminar legalmente el contrato de un o una agente federal. Estas situaciones difieren dependiendo de la agencia federal y la clase de puesto que se ocupe, pero se pueden sintetizar en dos formas principales:

- La agencia puede ser obligada a reducir su personal por razones ajenas al rendimiento concreto de un trabajador o trabajadora, como por ejemplo por una reducción de presupuesto, por una reducción del volumen de trabajo, o por un cambio en las prioridades nacionales. Si una agencia se ve obligada a reducir el personal debe considerar cuatro elementos a la hora de llevar a cabo los despidos:
 - La clase de empleo: por ejemplo si se trata de un empleado federal, de cargo políticamente designado o en período de prueba.
 - La antigüedad.
 - Los derechos de preferencia de las y los veteranos de guerra.
 - La calificación en las evaluaciones de rendimiento.
- También es posible que una agencia tenga que despedir a una empleada o empleado en concreto por razones de bajo rendimiento. El bajo rendimiento de la persona despedida debe estar acreditado por las

evaluaciones de rendimiento y se debe otorgar a las personas susceptibles de ser despedidas por este motivo la oportunidad de corregir su comportamiento. Si el empleado o empleada no modifica su comportamiento, la agencia puede llevar a cabo el procedimiento necesario para finalizar con la relación laboral, incluyendo dicho procedimiento una notificación escrita del despido.

2.5 Reformas recientes

Desde 2010, la Oficina de Gestión de Personal ha ido desarrollando una serie de reformas con el objetivo de alcanzar sus «Objetivos de rendimiento de alta prioridad». Estas reformas incluyen la reforma de los métodos de contratación a través del lanzamiento de una herramienta *online* para los profesionales de recursos humanos; así como un aumento del teletrabajo y programas mejorados de bienestar utilizando una herramienta que permite a las agencias analizar y evaluar sus programas actuales de promoción de la salud.

Además, en los últimos años el Gobierno Federal de Estados Unidos ha sufrido recortes a nivel global que han derivado en una congelación de los salarios de los funcionarios públicos.

Cabe destacar, por último, que los exámenes de acceso al empleo público se han eliminado para gran cantidad de puestos tras constatarse que producían un efecto discriminatorio sobre las minorías étnicas y socioeconómicas, siendo sustituidos por una evaluación más personalizada y focalizada en las habilidades y capacidades psicotécnicas, así como por el potenciamiento de los diversos programas que hemos analizado.

3. FRANCIA

3.1 Organización territorial y administrativa

La República francesa es una democracia parlamentaria cuyo Gobierno central se divide en varios ministerios que, a su vez, se organizan de forma burocrático-jerarquizada y con escasa división territorial del poder. Los departamentos han sido hasta hace bien poco ámbitos de actuación de las instituciones centrales, desde los que las direcciones regionales de las distintas áreas ministeriales despliegan acciones a escala local. Las regiones, hasta muy recientemente, han disfrutado de pocas competencias y presupuesto, aunque en la actualidad han recibido competencias en materia de desarrollo económico y planificación territorial. En definitiva, Francia, como Estado unitario, posee una división territorial que no marca un reparto de competencias legislativas sino más bien divisiones de acción ejecutiva. Las competencias legislativas las retiene la Asamblea Nacional y los niveles regionales tienen competencia sólo en lo relativo a la ejecución normativa y

a la asignación de recursos para el desarrollo de las funciones que les son asignadas por las normas emitidas por el poder legislativo francés.

La Administración Local francesa, por su parte, se divide en tres niveles:

- Regiones: se trata de la división principal en tiempos recientes. Las competencias que ostentan las regiones son principalmente la planificación económica y territorial, y la gestión de la educación no universitaria.
- Departamentos: con origen en estructuras de poder desconcentrado encarnadas en la figura del prefecto, en la actualidad tienen también, como las regiones, un consejo general y un presidente y despliegan funciones de representación democrática y de prestación de servicios básicos.
- Comunas: tienen atribuida la prestación de determinados servicios, como puedan ser los servicios sanitarios y sociales de proximidad, infraestructuras y agricultura entre otros.

3.2 Estructura y acceso al empleo público

En Francia el empleo público se divide, de modo semejante a lo que ocurre en España, principalmente entre el personal estatutario (funcionarios públicos) y el personal o agentes contractuales (laboral). Sin embargo, cabe también destacar la existencia de otros posibles tipos de relaciones laborales:

- *Ouvriers d'Etat* (trabajadores de Estado): ejercen sus funciones en los campos de la construcción, mecánica, reprografía, armerías, uniformes, restauración o aviación. Pueden estar contratados por los servicios centrales de los ministerios (dirección técnica, taller, apoyo operativo y logístico para la seguridad civil o seguridad civil aérea), o en las secretarías generales de los cuerpos de policía. Estas profesiones son accesibles principalmente mediante la certificación de experiencia profesional en el área correspondiente. Para la mayoría de especialidades se exige un Certificado de Aptitud Profesional. Son considerados agentes no titulares de derecho público.
- Militares.
- Asistentes maternos: son personas certificadas por un organismo público para ofrecer servicios de guardería, cuidando en su propio domicilio de uno a cuatro menores de hasta seis años.
- Médicos: tienen su propio estatuto, dentro del cual también se distingue entre personal contractual o funcionario.
- Contratos subvencionados: son contratos destinados a fomentar la contratación de grupos que pueden encontrar más dificultades en el empleo (se desarrollarán en el epígrafe denominado «Otras formas de selección: fomento de la diversidad»).

En cualquier caso, y con independencia de estas excepciones, podemos dividir el empleo público interesante a nuestros efectos, por constituir el grueso estructural del funcionariado, en tres grandes grupos que tienen que ver con el lugar y posiciones en que desarrollan sus funciones. En total el empleo público en Francia supone alrededor de un 20 % de la población activa francesa. Y, dentro de este grupo:

- Empleados públicos del Gobierno central: personas empleadas en las administraciones centrales (principalmente los ministerios y los servicios desconcentrados: direcciones regionales y departamentales y establecimientos de enseñanza entre otros), los establecimientos públicos de investigación, las fundaciones administrativas financiadas por el Gobierno y los organismos públicos con competencias centrales específicas llamados Organismos Diversos de Administración Central. En 2014, los empleados públicos de la rama del Gobierno central eran un 43,9 % del total.
- Empleados públicos del Gobierno local: personas empleadas en las administraciones territoriales, sus agrupaciones y sus organismos públicos. En 2014 suponían un 34,8 % del total del personal del empleo público francés.
- Empleados públicos en funciones hospitalarias: personas empleadas por los establecimientos públicos de salud, tanto trabajadores de los hospitales, como de residencias públicas, de establecimientos de ayuda social a la infancia, para personas con discapacidad y los albergues públicos y centros de reinserción social. En 2014, un 21,3 % del personal funcionario estaba adscrito a la función pública hospitalaria.

El Título I de la Ley de 31 de julio de 1983 de los derechos y obligaciones de los funcionarios unificó la normativa general aplicable a cada una de estas tres ramas, pero mantuvo las diferencias y especificidades de cada una de ellas. Por su parte, los miembros del Ejército y la Judicatura están gobernados por regulaciones especiales.

En cuanto a las cifras para el personal contractual, esto es, que carecen de un vínculo funcional y se relacionan con la Administración a través de relaciones de Derecho laboral (Emploi Public, 2015), estos suponen un 17,25 % del empleo público y se dividen de la siguiente manera a partir de la división señalada:

- Empleo público estatal: 370.416 (15,5 % del personal)
- Empleo público territorial: 362.826 (19,3 % del personal)
- Empleo público hospitalario: 198.708 (17,2 % del personal)

En general, el perímetro del empleo público en Francia está estancado desde hace años. De 2002 a 2012 el número de personal contractual aumentó de media anualmente en 0,6 % para el empleo público estatal, 2,8 % en el territorial y 3,9 % en el hospitalario. Para los años 2012-2013, el empleo público estatal es la que está compuesta por un porcentaje menor

de personal contractual, sin embargo la educación es el empleo público en el que más aumenta el porcentaje de agentes contractuales (5,3 %) como consecuencia de la contratación de 15.800 docentes.

Requisitos generales de nacionalidad

De forma semejante a lo que ocurre en otros países de la Europa continental, entre ellos España, cualquier ciudadano de un país del Espacio Económico Europeo puede acceder al empleo público como funcionario pero hay casos en los que esta posibilidad está abierta también a nacionales de otros estados, como por ejemplo para el acceso a puestos de investigadores-docentes. Hay una serie de puestos que, además, están reservados exclusivamente para nacionales franceses, como es el caso de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Acceso del personal laboral (Emploi Public, 2016)

En cuanto a las personas reclutadas como «agentes contractuales» (personal laboral), estos pueden ser de duración determinada (temporales o estacionales) o indeterminada (indefinidos), y pueden estarlo tanto a tiempo completo como parcial. Además, hay diferentes tipos de personal laboral que pueden diferenciarse por la clase de instrumento jurídico sobre el que se articula la relación laboral que puede tratarse de un contrato, leyes o reglamentos.

Este personal no es seleccionado por la vía de la oposición y no son personal estatutario sino que son contratados con base en un contrato de Derecho público por cualquiera de los empleadores públicos a los que ya nos hemos referido: entes territoriales, hospitales públicos y establecimientos médico-sociales públicos, Administración del Estado y establecimientos públicos nacionales.

Durante mucho tiempo se definió en Francia el personal contractual en sentido negativo, simplemente como no titulares de un vínculo de tipo estatutario, al contrario que el personal funcionario. El origen de esta definición reside en el principio por el que la Administración pública francesa únicamente emplea a personal funcionario siendo la excepción la contratación de personal laboral por tiempo limitado y para casos específicos. En principio, esta clase de personal podía eventualmente convertirse en funcionario o dejar de prestar servicios para la Administración pública. Sin embargo, con el tiempo, los agentes contractuales se han convertido en una clase de personal empleado público independiente y distinta del personal funcionario cuyos derechos y deberes se someten a un contrato determinado libremente, con los límites establecidos en la ley, por el empleador público. Por esta razón se les viene conociendo tradicionalmente como los «precarios» del sector público. Ahora bien, y de forma paralela a lo que por lo demás viene ocurriendo en otros países europeos (también en España), se ha venido produciendo en los últimos años un proceso de conversión en indefinidos de los contratos temporales

como consecuencia la entrada en vigor de la Ley 2012-347 de 12 de marzo de 2012 relativa al acceso al empleo en condición de titulares, la mejora de las condiciones de empleo de los agentes contractuales dentro de la función pública y la lucha contra las discriminaciones, que contiene diversas disposiciones relativas al empleo público (Ley Sauvadet).

Además, se ha ido desarrollando, en paralelo, una normativa estatutaria propia para los agentes contractuales. En este sentido cabe destacar la evolución que ha tenido lugar con respecto a la definición que se ha ido dando a esta clase de personal empleado público, de forma que en el Decreto de 29 de diciembre de 2015 que contiene varias disposiciones relativas a los agentes contractuales de la función pública territorial ya no se denomina a los agentes contractuales como «no titulares» sino como «contractuales» de forma que este se ha convertido en el término oficial para referirse a esta clase de empleo público.

El decreto de 29 de diciembre de 2015 aporta una serie de modificaciones importantes que, como podemos ver, están conectadas con la evolución de los sistemas como el francés, entre los cuales está también el español, en el sentido de ir limando las diferencias en el régimen jurídico de derechos y deberes de los distintos empleados públicos, sean estatutarios o contractuales:

- Se establece la obligación de llevar a cabo una entrevista de evaluación a aquellas personas empleadas como agentes contractuales con contratos de duración determinada durante más de un año, y realizar entrevistas anualmente como método de evaluación para la posible modificación de la remuneración de aquellas personas con contratos indefinidos.
- Se establecen las condiciones específicas para el reclutamiento de agentes contractuales de nacionalidad extranjera. Por ejemplo:
 - No podrán ser contratadas aquellas personas de nacionalidad extranjera que hayan sido condenadas en Francia u otro país por delitos incompatibles con el desempeño de las funciones en el empleo público.
 - No podrán ser contratadas las personas de nacionalidad extranjera para el ejercicio de funciones relativas a la soberanía nacional.
- Se especifica el contenido mínimo obligatorio del contrato:
 - El texto legal sobre el que se contrata al agente.
 - La motivación específica para la contratación y especificación de la categoría jerárquica del puesto de trabajo a ocupar.
 - La definición del puesto ocupado.
 - La fecha de incorporación y de fin de la relación laboral.
 - La duración de la relación laboral.
 - Las condiciones de remuneración.
 - Las condiciones de empleo, así como los derechos y obligaciones del agente.

- Se especifica la duración del período de prueba según la duración del contrato inicialmente prevista:
 - Tres semanas cuando la duración del contrato sea inferior a seis meses.
 - Un mes cuando la duración del contrato sea inferior a un año.
 - Dos meses cuando la duración del contrato sea inferior a dos años.
 - Tres meses cuando la duración del contrato sea igual o superior a tres años y cuando sea de duración indeterminada.
- Coherencia en las reglas de cálculo de la antigüedad para la obtención de determinados derechos, por ejemplo, para la excedencia, de formación, de reevaluación de la remuneración, para el acceso a la promoción interna, para el cálculo de la indemnización en caso de despido, para los casos en que se transforma el contrato de temporal a indefinido.
- Las autoridades territoriales tienen la obligación de firmar un certificado en el que se especifique la duración de los servicios prestados en el momento en que termine el contrato.
- Se clarifican las condiciones de renovación de los contratos, las obligaciones en materia de reclasificación y los procedimientos para la extinción del contrato y para el despido. En el caso de los presupuestos para el despido, encontramos mucha mayor facilidad de despido que en el caso del funcionariado ya que los agentes contractuales tienen una relación laboral más semejante a la que tienen los empleados del sector privado, aunque sus contratos se sometan a Derecho público. Se establece, además, la posibilidad de ofrecer al agente contractual un puesto distinto en caso de que por circunstancias de salud no pueda desempeñar su puesto.

La evolución que ha tenido en Francia la figura del personal laboral que trabaja para la Administración (agente contractual) ha generado un debate sobre todo en los sindicatos de la función pública, al considerar muchos que la regulación de la existencia de esta clase de personal en el empleo público legitima una situación de precariedad, fomentando la flexibilidad en el empleo público. Por otra parte, hay sectores de los sindicatos que argumentan que la figura de los agentes contractuales va a continuar existiendo, por lo que es mejor, en consecuencia, protegerlos jurídicamente.

Existe en todo caso la posibilidad de llevar a cabo una conversión, a quienes estén en estas condiciones, de contratos temporales en indefinidos, para lo que se deberá realizar una entrevista que evalúe a las personas candidatas. También serán sometidas a entrevistas de evaluación aquellas personas cuyo contrato de duración determinada sea susceptible de renovación, siempre que el contrato sea de duración igual o superior a tres años.

Acceso al empleo público del personal funcionario francés

La función pública se divide en Francia en tres categorías (Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique, 2015):

- Categoría A: personal de supervisión, diseño, gestión y altos funcionarios (34 % en 2013). Algunos de los funcionarios y funcionarias de la categoría A, como por ejemplo las personas titulares de las embajadas, son designados políticamente y su cargo no tiene una duración determinada pero el nombramiento puede ser revocado en cualquier momento. En 2013, el 74,3 % del funcionariado de nuevo acceso en la función pública estatal fue reclutado para la categoría A.
 - Dentro de la categoría A distinguimos la subcategoría A+ (o A superior) de la cual forman parte aquellos puestos de mayor responsabilidad dentro de la categoría A y que, en 2013, suponían un 2 % de la función pública francesa. Ejemplos de los puestos correspondientes a la categoría A+ son los cuerpos de administración civil, el profesorado de universidad y la judicatura.
 - Generalmente, para el acceso a la categoría A se requiere formación universitaria de al menos tres años de duración (que es la duración normal de las carreras universitarias en Francia equivalentes al grado) pero en ocasiones cada vez más frecuentes se requiere, además, estar en posesión de un título de máster o de doctorado. Por ejemplo, en 2013 el 86,9 % de los puestos convocados de la categoría A exigían formación de nivel de máster o incluso de doctorado.
- Categoría B: profesionales intermedios (20 % en 2013). Se requiere el bachiller o, en ocasiones, bachiller y años de formación universitaria (generalmente, tres, equivalentes al grado).
- Categoría C: trabajadores y trabajadoras y operativos y operativas (46 % en 2013). Se requiere el diploma de educación secundaria «baja», es decir, no requiere el bachiller.

Cada categoría se divide a su vez en cuerpos profesionales, de una forma semejante, y con funciones equivalentes, a la de los cuerpos españoles.

En los últimos años ha tenido lugar un incremento del personal empleado público laboral. Dicha clase de contratación se prevé para todas las ramas de la Administración pública para los casos en que «no existen cuerpos de funcionarios susceptibles de desempeñar las funciones correspondientes y para los empleos de la categoría A en los que la naturaleza de las funciones o de las necesidades de los servicios lo justifiquen» (Recio, 2011). De acuerdo con la Ley de la Función Pública Estatal la máxima duración de los contratos puede ser de tres años y únicamente pueden ser renovados por reconducción expresa. Se pueden suceder los contratos durante un máximo de seis años, tras los cuales es posible la conversión del trabajador en indefinido (Recio, 2011). Esta situación muestra cómo algunas de las rigideces del sistema francés, tan parecidas a las del español, desembocan en soluciones muy semejantes a las del interinaje para resolver necesidades organizativas equivalentes.

Exámenes de acceso

El acceso a la función pública francesa generalmente sigue un sistema de oposición clásico (*concours*) que en España nos resulta muy fácil de entender porque nuestro sistema de acceso está diseñado a partir de, precisamente, este modelo. Un *concours* prototípico comprende de manera general pruebas escritas y orales que se dividen en dos fases denominadas de admisibilidad y de admisión. La clase de prueba a la que cada aspirante se somete, como es lógico, depende del puesto al que quiera acceder.

Existen dos vías de acceso por cada una de las categorías descritas, bien por oposición externa o bien por promoción interna. La promoción interna está destinada al personal empleado público que justifique determinada antigüedad en el grado inferior a aquel al que desea acceder. Además, en ocasiones, se da una tercera vía de acceso para personas que ya tengan determinada experiencia profesional en un área determinada fuera de la función pública.

Para la función pública del Estado, el personal de la Administración se recluta generalmente mediante los exámenes de acceso de los Institutos Regionales de Administración, que tras la selección de los candidatos los forman durante un año durante el cual realizan unas prácticas remuneradas. Un ejemplo de las pruebas que deben superar las personas candidatas a puestos de Administración general dentro del Ministerio del Interior:

- Las pruebas de admisibilidad:
 - Redacción sobre un tema general relativo a los poderes públicos y a las grandes áreas de intervención pública como puede ser la economía, el empleo, la salud o la cultura.
 - Seis preguntas cortas relativas a elementos esenciales del Derecho público, cuestiones europeas, la gestión de recursos humanos, cuestiones sociales, finanzas públicas y economía. Cada pregunta puede ir acompañada de uno o varios documentos relacionados con la pregunta que no excedan de una página en total.
- Prueba de admisión: entrevista con un tribunal dirigida a evaluar las cualidades personales de la persona candidata, su potencia, su comportamiento frente a una situación concreta, en ocasiones incluso simulando situaciones a las que la persona candidata podría tener que hacer frente en su puesto en la función pública. La entrevista comienza por una presentación del candidato relativa a su trayectoria profesional y su motivación.¹

En el caso de la función pública territorial, los candidatos deben superar las pruebas organizadas por los centros de gestión de sus respectivos sistemas de función pública y únicamente para la categoría A+ el *concours* lo organiza el Centro Nacional de la Función Pública Territorial. Si superan las pruebas correspondientes, deben someterse a un período de formación tras el cual se les inscribe en un listado de aptitud que les permite solicitar el acceso a una u otra categoría.

Para la función pública hospitalaria las pruebas de acceso para los cuerpos de gestión o supervisión son organizadas a escala nacional por el Centro Nacional de Gestión de la Función Pública Hospitalaria. Si superan las pruebas, las personas candidatas son admitidas como alumnas y alumnos de la Escuela de Altos Estudios en Sanidad Pública en la que deben realizar unas prácticas de uno o dos años de duración dependiendo del cuerpo al que accedan. Para el resto de cuerpos de la función pública hospitalaria, el reclutamiento se organiza a nivel local.

El alto funcionariado es generalmente reclutado de las diferentes *Grandes Écoles*, cuyo objetivo es formar durante un período variable de años a un alumnado selecto que generalmente luego accede a los puestos de alto funcionariado de la Administración pública francesa. Cada uno de estos centros de formación se dedica a la enseñanza en áreas concretas como puede ser la tecnología o la gestión y el comercio. Puesto que el proceso de selección para entrar en estas escuelas es bastante estricto, aquellos que lo superan tienen la consideración de alumnado funcionario en prácticas, por lo que son remunerados durante el período de sus estudios siempre que se comprometan a desarrollar su carrera profesional en la función pública francesa durante un mínimo de años que varía según la rama a la que se accede.

En todo caso, las personas aspirantes deben superar, a fin de concluir su formación, un período de prácticas remuneradas antes de acceder a la condición de funcionario o funcionaria pública.

a) Acceso a la función pública estatal por la vía de la «titularización» (agentes contractuales) (Service Public, 2015)

La Ley Sauvadet de 2012 establece además la posibilidad de llevar a cabo un proceso de «titularización» por el que las y los agentes contractuales, tras superar determinadas pruebas, adquieren la condición de personal funcionario. Esta posibilidad estaba inicialmente prevista hasta 2016, habiéndose prorrogado posteriormente hasta 2018, momento en que finalizó esta vía.

- Requisitos

- Nacionalidad. El o la agente contractual debía tener la nacionalidad francesa, de un país del Espacio Económico Europeo o Suiza.
- Las personas empleadas como agentes contractuales que desearan presentarse al proceso de titularización debían ocupar un empleo a tiempo completo o parcial (en el caso de ser a tiempo parcial con un 70 % del horario de un contrato a jornada completa), como contractual indefinido o temporal a 31 de marzo de 2013 en la Administración estatal.
- Antigüedad. Los agentes contractuales con contratos temporales debían justificar al menos cuatro años de servicio entre el 31 de marzo de 2007 y el 31 de marzo de 2013 o dos años entre el 31 de marzo de 2009 y el 31 de marzo de 2013. Aquellos agentes cuyo contrato

finalizase a 1 de enero de 2013 podían beneficiarse del proceso de titularización si cumplían los requisitos de antigüedad.

- Categorías profesionales

La entrada en las distintas categorías profesionales se realizaba:

- Por medio de exámenes profesionales para los cuerpos de las categorías B o C (son exámenes generalmente reservados para la promoción interna del personal funcionario, pero que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Sauvadet también se utilizaron para algunos procesos de titularización).
- Por oposición para los cuerpos de la categoría A.
- Por contratación directa para los puestos de la categoría C que no requieren superar ninguna prueba.

Para la selección se tenía en cuenta la experiencia profesional adquirida pero no se exigía ningún diploma salvo para el acceso a los cuerpos de profesiones reguladas, como por ejemplo enfermería.

Los y las agentes contractuales temporales que se encontrasen en esta situación a 31 de marzo de 2013 podían acceder a los cuerpos de categoría A, B o C según aquella en la que hubieran ejercido sus funciones durante los cuatro años mínimos exigidos.

Los agentes contractuales con una antigüedad superior a cuatro años pasaron a ejercer las funciones correspondientes a la categoría más elevada siempre que las hubiesen ejercido durante cuatro años entre 2007 y 2013.

En los casos en que la antigüedad hubiese sido adquirida en distintas categorías, el agente puede acceder a aquella donde haya estado la mayoría de los cuatro años.

Los agentes contractuales indefinidos pueden acceder a la categoría en la que ejercían sus funciones a 31 de marzo de 2013.

- Evaluación

Una comisión de evaluación profesional se encarga de la selección, evaluando a cada persona candidata en función de una entrevista que se centra en determinada documentación que deben aportar las personas candidatas:

- Una carta de presentación de candidatura.
- El *curriculum vitae*.
- Cualquier elemento que permita evaluar la trayectoria profesional de la persona candidata.

Tras esta primera fase de evaluación, la comisión elabora una lista en la que las personas candidatas a la «titularización» se ordenan por orden de méritos y que determina la admisión de las personas candidatas a los exámenes profesionales o a una oposición. Las personas que sean admitidas deben realizar un período de prácticas en el cuerpo que les corresponda.

Las personas candidatas seleccionadas sin superar exámenes de acceso deben realizar un período de prácticas de 6 meses, renovable por otros 6 meses.

Otras formas de selección: Fomento de la diversidad (OCDE, 2011)

En los últimos años, también en Francia se han implementado una serie de medidas dirigidas a fomentar la igualdad en el acceso al servicio público, así como su diversidad, habida cuenta de la constatación de las enormes barreras de entrada que el modelo descrito, al igual que ocurre con el español, comporta para las personas en situaciones socioeconómicas más débiles y procedentes de entornos donde el acceso a la educación depende, en la práctica, no sólo de la capacidad del o la estudiante sino también de los niveles de renta familiar. Así, en 2005 se introdujo un programa para la formación previa al reclutamiento para jóvenes de entre 18 y 21 años en situaciones marginales que se centra sobre todo en enseñarles habilidades básicas para el desempeño de una profesión al tiempo que están vinculados al Estado por un contrato de «servicio voluntario» que dura al menos seis meses, renovables hasta tres veces, y por el que reciben una pequeña compensación. Una vez concluido este período sus posibilidades de inserción laboral o de preparación de las diversas pruebas de acceso se supone que deberían haberse incrementado notablemente.

Además, desde febrero de 2007 se ha desarrollado también un sistema complementario para incrementar la igualdad en el acceso a la función pública por el que:

- Se aumenta la información disponible relativa al acceso a la función pública.
- Aumenta el número de becas y la ayuda financiera al estudio para los mejores candidatos con independencia de su condición económica.
- Se crea un sistema de tutores para ayudar a los candidatos a prepararse las pruebas de acceso a las categorías A y B de la función pública.

Se ha creado, además, una vía de acceso a las carreras de la función pública estatal, regional y hospitalaria dirigida a personas de entre 16 y 25 años que no cuentan con diploma de estudios ni otro tipo de certificación profesional al haber abandonado tempranamente el sistema educativo. El programa ofrece a estas personas una formación teórica y práctica que les permite acceder a la función pública mediante unos contratos subvencionados por el Estado.

Por último, se ha creado también el contrato de inserción único para ofrecer una experiencia profesional que puede tener una duración de seis a veinticuatro meses a aquellas personas desempleadas que estén encontrando especiales dificultades sociales y profesionales en el acceso al empleo.

Como puede verse, la preocupación en Francia por los efectos de discriminación estructural e indirecta que se derivan del modelo tradicional

de acceso a la función pública y al empleo público es una constante desde hace años y se han desarrollado ya numerosas iniciativas para tratar de paliarla, que todavía son juzgadas como insuficientes. Contrasta esta situación con la timidez de las propuestas en esta línea implantadas en nuestro país.

Herramientas del sector privado en la selección de personal de baja cualificación

La categoría C comprende funciones de ejecución y no de decisión, por lo que requiere una menor cualificación. Por consiguiente, para el acceso al primer grado de esta categoría no se exige generalmente la superación de ningún examen, sino que la selección de personal se realiza sobre la base de los currículums presentados y las entrevistas con las personas aspirantes.

3.3 Carrera profesional y formación

Aunque el personal empleado público puede ser reclutado con base en un contrato, normalmente es reclutado a través de los procesos de selección (*concours*) ya mencionados. Sobre todo al inicio, pero también a lo largo de la carrera profesional, el personal funcionario recibe formación continua por parte de las escuelas de preparación de esta clase de personal.

La evaluación del funcionariado se lleva a cabo por el superior jerárquico inmediato y se basa tanto en el rendimiento como en las perspectivas de desarrollo profesional. Además, en los últimos años se ha reducido la importancia de la antigüedad en la promoción interna a favor del mérito. Hay tres clases de promoción interna: por designación política, mediante la realización de un examen o mediante concurso de mérito.

En la Administración pública francesa el personal funcionario y otro personal empleado público generalmente ocupa el puesto de trabajo permanentemente pero pueden ser despedidos en caso de que demuestren un bajo rendimiento.

3.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

En Francia es posible el despido del personal empleado público por rendimiento deficiente tras ser sometido el caso ante el Consejo de Disciplina de la Función Pública. En tal caso, procede indemnización (salvo que concorra, además, falta grave de tipo disciplinario) por una cantidad igual al 75 % del salario bruto (y, si el agente tiene derecho al suplemento en cuestión, también por el subsidio de vivienda y el salario familiar) que recibió durante el último mes de actividad, multiplicado por el número de años válidos para los servicios de jubilación (dentro de los 15 años) (Service Public, 2016).

Es posible fundamentar un despido de esta clase sobre el interés superior del organismo cuando una persona empleada no cumple de manera

satisfactoria con los objetivos que le son encomendados, sin ser necesario que incurra en falta disciplinaria. En todo caso, debe observarse el procedimiento correspondiente de acuerdo con lo establecido por el artículo 70 de la Ley 1984-16 de 11 de enero que contiene disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado. La Administración debe en todo caso establecer los hechos y motivos específicos por los que la persona despedida ha demostrado su incapacidad para desempeñar sus funciones.

Es necesario, además, distinguir el rendimiento deficiente de un comportamiento sancionable por falta disciplinaria. Puesto que la referida Ley 1984-16 no establece las diferencias en este sentido, ha sido la jurisprudencia francesa la que ha establecido que si un empleado no cumple sus obligaciones puede ser despedido aunque no se trate necesariamente de un comportamiento deliberado ni sancionable disciplinariamente sino como directa consecuencia de su incapacidad para cumplir adecuadamente con sus funciones. Por ejemplo, la terminación del contrato por rendimiento deficiente fue considerada justificada por los tribunales en los siguientes casos (Academie Aix Marseille, 2014):

- La falta de aptitud pedagógica de una docente e incapacidad para modificar dichas prácticas a pesar de los consejos y asesoramiento recibido sumado a dificultades en la relación con sus compañeras y compañeros de trabajo así como con las madres y padres del alumnado y también a comportamientos que podían comprometer la seguridad del alumnado (Cour administrative d'appel de Paris, 23 de enero de 1996).
- Incumplimiento de los horarios de trabajo, incapacidad para trabajar en equipo, ausencia de rigor en la ejecución de las tareas asignadas, lentitud y mediocridad en el trabajo realizado y falta de ética profesional (Conseil d'État, 22 octobre 1993, Chambre de Commerce de Digne et des Alpes de Haute-Provence).

3.5 Reformas recientes

En los últimos años han tenido y están teniendo lugar varias reformas encaminadas a la modificación del sistema de remuneración, movilidad y evaluación algunas de las cuales se enmarcan en el Pacto del Empleo Público de 2012.

En 2008 se aprobaron varias reformas encaminadas a la mejora de la calidad de los servicios públicos y a alcanzar el objetivo de establecer una tasa de reposición del 50 % entre 2009 y 2011.

Algunas de las reformas clave incluyen:

- La modernización de los ministerios: el objetivo es modificar el foco de atención de sus principales cometidos para ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios y mejorar la eficiencia.
- Una serie de medidas interdepartamentales: modernización de la organización territorial del Estado, la racionalización de los procedimientos internos, la modernización de la gestión de los recursos humanos, mejora de la recepción de servicios públicos por los usuarios de los servicios públicos, modernización de las funciones de apoyo del Estado y una reducción de los trámites burocráticos.

Otras de las reformas introducidas con el objetivo de crear un sector público más eficiente es la facilitación del despido, el fomento de las jubilaciones, la contratación externa, la delegación a organismos públicos o semipúblicos y la reorganización y reestructuración general. Uno de los objetivos principales en la actualidad es además la contratación de más personal mediante *concours* externo y la reducción del porcentaje que accede a las categorías o grados por promoción interna.

En los últimos años también se ha facilitado la contratación de empleados públicos contractuales y se ha incorporado desde 2009 la figura de los interinos, cuyo contrato puede tener una duración máxima de 18 meses, ampliables otros 9 meses en casos de especial necesidad.

4. ITALIA

4.1 Organización territorial y administrativa

Italia es una República parlamentaria y una democracia representativa. A nivel territorial se divide en 20 regiones administrativas que se organizan en provincias que, a su vez, se dividen en municipios. En 2001 se reformó la Constitución italiana, estableciendo así un proceso de federalización en que

se aumentaban las competencias atribuidas a las regiones. La potestad legislativa se divide entre el Estado y las ya mencionadas regiones.

La función pública se rige por la Ley 165/2001 de las Reglas Generales de Gobierno del Trabajo de los Oficiales Públicos, modificada por el Decreto legislativo 150/2009. Además, los derechos y deberes de los empleados públicos se encuentran también en los convenios colectivos relevantes y en el Código de Conducta de empleados del Gobierno de 2001.

4.2 Estructura y acceso al empleo público

La reforma del empleo público de febrero de 1993 instituyó, de manera general, una relación contractual entre los empleados públicos y el Estado, llevando a cabo así un incipiente proceso de laboralización del empleo público en Italia. Se trata de un proceso que se conoció, y criticó, como de «privatización del empleo público» cuyo objetivo era, por una parte, poner fin a determinados privilegios de los que había disfrutado el personal empleado público y por otra, igualar la legislación aplicable a los empleados del sector público a aquella aplicable a los del sector privado. Sin embargo, todavía existen categorías de personal empleado público cuya relación contractual no se somete al Derecho laboral para asegurar su independencia, como es el caso de jueces, fiscales, profesores universitarios, personal del Ejército, Policía y diplomáticos que representan alrededor de un 15 % de los empleados públicos. En 2010, el 15,1 % del total de la población activa italiana formaba parte del sistema de empleo público.

El Departamento de Administración Pública es el encargado de la gestión de los empleados públicos así como de los procesos de selección. La selección y gestión de los altos cargos se lleva a cabo por cada ministerio.

En Italia se utiliza un sistema de acceso que favorece el reclutamiento basado en la carrera profesional. La entrada al empleo público se lleva a cabo mediante la realización de un examen, y el acceso a los distintos grupos profesionales se delega a cada organismo. Todos los puestos están abiertos a reclutamiento interno y externo, sin embargo, se han ido adoptando medidas encaminadas a la reducción del reclutamiento externo para los puestos profesionales y de dirección.

Clasificación profesional:

- Categoría A: es la categoría base en el empleo en las administraciones públicas italianas. Comprende, generalmente, tareas manuales. Como formación se exige estar en posesión del título de educación obligatoria. Un ejemplo de esta categoría es el personal de seguridad de establecimientos públicos.
- Categoría B: para el acceso a esta categoría se exige haber superado la formación escolar obligatoria y además, normalmente, estar en posesión de alguna clase de formación técnica especializada. Esta categoría corresponde al personal administrativo, auxiliar y a conductores.

- Categoría C: se exigen titulaciones universitarias equivalentes a la antigua diplomatura española, es decir, de tres años de duración (*diplomati*) sin la especialización posterior de dos años (*laureati*). Se trata de puestos de asistente técnico, por ejemplo de informática, de documentación o del área económica.
 - Categoría D: se exigen para acceder a ella, en todo caso, titulaciones universitarias de cinco años (*laureati*). Son expertos y expertas del área económica, jurídica, informática o sanitaria entre otras.
- Requisitos

Pueden presentarse al acceso a la función pública las personas mayores de edad que sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o que, aun no siéndolo, residan legalmente en algún Estado miembro de la Unión. Las autoridades también pueden solicitar otros requisitos más específicos para el puesto en concreto, como puede ser por ejemplo la acreditación de una determinada capacidad o de habilidades físicas que se considere que son requeridas para el trabajo concreto a desarrollar. Adicionalmente, es requisito de acceso no haber sido despedido o separado de la función pública y gozar del disfrute de todos los derechos políticos. Se exigen también en todo caso conocimientos básicos de informática y conocimientos de al menos un segundo idioma además del italiano desde el Decreto legislativo 165/2001, de 30 de marzo, de normas generales sobre la organización del empleo de las administraciones públicas.

Adicionalmente, se exige una formación mínima, como ya hemos señalado, dependiendo de la categoría del puesto al que se quiere acceder. Cuando el sistema de selección es por concurso oposición cualquier formación superior a la mínima requerida suma puntos para el acceso al empleo público. Así, se establece también como requisito a aquellas personas reclutadas para las agencias centrales del Estado a través del sistema de oposición que estén en posesión de un diploma de postgrado (Ministry of Foreign Affairs of Greece, 2008).

Los requisitos de participación deben cumplirse en la fecha de presentación de solicitudes y mantenerse hasta el final del servicio.

- Oposiciones (Preparazioni Concorse, 2016)

El artículo 97 de la Constitución italiana establece la oposición como el mecanismo a utilizar necesariamente para la selección de jueces y también para la selección de personal de las administraciones públicas, con las únicas excepciones de aquellos casos establecidos expresamente en las leyes.

Los exámenes que integran los procesos de oposición los gestiona centralizadamente el Ministerio de Administración Pública que, además, crea listas de reserva de personal a las que pueden recurrir las administraciones individuales cuando necesitan personal. Si el número de candidatos es más de tres veces mayor al número de puestos ofertados tienen lugar pruebas adicionales de selección.

La superación de la oposición e inscripción en la lista de reserva tiene validez hasta 18 meses desde la fecha en que se apruebe la oposición y se puede utilizar para la provisión de cualesquiera puestos que queden vacantes. Quedan excluidos de este tipo de sistema las regiones, las autoridades locales, sus asociaciones, e instituciones académicas.

El sistema seguido es, en definitiva, muy similar al español por lo que, dependiendo del puesto, la valoración de méritos se puede hacer por oposición (realización de exámenes tras asegurar que los aspirantes tienen los requisitos mínimos para acceder al empleo público), concurso (valoración de méritos) o concurso-oposición (combinación de las anteriores).

a) *Prueba preselectiva*

Es la primera prueba que deben superar las personas candidatas a acceder a un cuerpo dentro del empleo público italiano. Generalmente se trata de un examen tipo test sobre el temario de la oposición que dependerá de la categoría y cuerpo al que se pretenda acceder y que tiene carácter eliminatorio.

b) *Test psicotécnico*

El test psicotécnico se incluye en algunos casos también como prueba preselectiva eliminatoria sirviendo así, en ocasiones, como sustituto del test de conocimientos específicos. Los test psicotécnicos cuentan con un área verbal y un área numérica:

- Área verbal:

- Razonamiento crítico verbal: en esta prueba se da un enunciado con determinada información seguido de preguntas relativas a los datos proporcionados, cada una de las cuales contiene varias respuestas alternativas, debiéndose seleccionar la respuesta que refleja más adecuadamente lo establecido en el enunciado.
- Razonamiento verbal: se muestran palabras de entre las cuales dos tienen algún tipo de relación, por ejemplo pueden ser sinónimas o antónimas o su vínculo puede ser lógico (por ejemplo escribir y lápiz). Las personas candidatas deben encontrar el vínculo entre dos de las palabras y otras pruebas equivalentes.
- Comprensión verbal: en esta prueba se da una palabra y un listado de posibles respuestas de entre las cuales las personas candidatas deben seleccionar la palabra que sea sinónima a la que aparece en el enunciado.

- Área numérica:

- Razonamiento crítico-numérico: se expone una tabla con datos y después se realizan preguntas sobre los datos expuestos debiendo los aspirantes escoger entre las opciones dadas como respuesta la que refleje lo mismo que se expone en la tabla. En algunas de estas

preguntas las personas candidatas pueden tener que realizar operaciones matemáticas sencillas.

- Razonamiento numérico-deductivo: se aportan series de números, indicando aquellas series que siguen un mismo patrón y aquellas que no, debiendo significar la persona candidata, al comparar ambos tipos de serie, el patrón común entre algunas de las series, seleccionando entre las opciones que se le ofrecen la respuesta más apropiada para continuar con las series con idéntico patrón.
- Razonamiento numérico: se da una serie de números de entre los cuales falta uno. Las personas candidatas deben establecer la regla que siga la serie para averiguar cuál de las posibles respuestas proporcionadas es la correcta para completar la serie.

c) *Prueba escrita*

La prueba escrita puede ser de desarrollo de un tema teórico, de respuesta a preguntas cortas o de realización de un examen práctico, pudiendo darse la combinación entre estas distintas clases de pruebas. Generalmente, se realiza un día la prueba de desarrollo de un tema teórico y el examen de preguntas cortas o práctico en un día distinto. Para algunas de las pruebas escritas se permite llevar textos legales sin comentarios y también un diccionario de la lengua italiana.

Los exámenes de preguntas cortas suelen tener cinco posibles respuestas (tipo test) por cada pregunta y además dan la posibilidad de completar las respuestas brevemente en unas diez o veinte líneas. Esta prueba es bastante común para el acceso a las profesiones jurídicas.

El examen práctico trata de evaluar las habilidades de las personas candidatas para resolver situaciones que se les pueden presentar en el día a día del puesto de trabajo al que aspiran en la Administración. Puesto que el objetivo no es tanto la evaluación de conocimientos específicos como las habilidades de las personas candidatas, los casos prácticos son bastante generales y no buscan una exposición teórica muy detallada.

La prueba de desarrollo escrito depende de la categoría a la que vayan a acceder las personas candidatas. Si para el puesto al que se pretende acceder se exige estar en posesión del título de educación secundaria, o de un certificado de formación profesional técnico o superior o tener una carrera universitaria pero sin especialización (*diplomati*), la prueba consiste en la redacción de un tema de cultura general o historia y se evalúa sobre todo el dominio del italiano y que la redacción no contenga información incorrecta.

El examen versa sobre temas específicos a una rama del conocimiento para los puestos para los que se exige carrera universitaria con especialización (*laureati*). Por ejemplo, para las profesiones jurídicas el tema a desarrollar sí es un tema jurídico, valorándose tanto los conocimientos jurídicos de las personas aspirantes como su capacidad de redacción.

d) *Prueba oral*

Se realiza una exposición oral ante un tribunal relacionada con el cuerpo profesional al que se pretende acceder. Por ejemplo, para el personal docente, las personas candidatas deben impartir una clase simulada ante el tribunal de evaluación, seguida de una pequeña conversación con el tribunal durante la cual le plantearán cuestiones sobre la forma en la que ha organizado la clase.

- Principios

Las oposiciones deben ser abiertas y deberán asegurar la igualdad, rapidez y eficiencia en su realización, incluyendo, si es necesario para los sistemas de preselección, la realización de los exámenes a través de sistemas telemáticos.

Existe además la posibilidad de eliminar el requisito de presentarse a los exámenes de la oposición para aquellos puestos cuyo requisito formativo sea la enseñanza secundaria obligatoria siempre que las personas candidatas posean los requisitos de experiencia profesional establecidos en la convocatoria.

- Altos cargos

Si bien los procesos de selección para los puestos de dirección son distintos a los llevados a cabo para el resto del personal empleado público, las diferencias entre unos y otros son menores a aquellas que experimentan ambos tipos de procesos de selección en la media de la OCDE.

El personal empleado público que ocupa puestos de dirección es tratado como un grupo diferenciado y se selecciona con un proceso más centralizado que el utilizado por el resto de personal empleado público, se sitúa mayor énfasis en la gestión de su rendimiento y el componente de la remuneración dependiente del rendimiento es mayor.

Los altos cargos disfrutan de una serie de prerrogativas que no son concedidas al resto de personal empleado público, por ejemplo, con el objetivo de adoptar técnicas de organización similares a las empleadas en el sector privado, se permite que los altos cargos disfruten de excedencias de hasta 5 años para poder desarrollar su carrera profesional en el sector privado.

La selección se efectúa mediante un examen, y un alto porcentaje de puestos de dirección están abiertos al reclutamiento externo. Los jefes de departamento son designados por el ministro correspondiente; los directores generales son designados por el ministro, el Consejo de Ministros o un organismo independiente; y los puestos de dirección de niveles inferiores son designados por el comité de recursos humanos del departamento o por un organismo independiente.

Las y los asesores generalmente cambian tras un cambio de gobierno y también lo hacen muchas de las personas titulares de las jefaturas de departamento y de las direcciones generales.

Los altos cargos se estructuran en dos escalones:

- Primer nivel: direcciones generales y jefaturas de departamento.
- Segundo nivel: jefaturas de sección y jefaturas de organismos periféricos.

La determinación de los altos cargos viene dada por las responsabilidades de gestión que ostenten, es decir, por la supervisión de una o más secciones y no su formación.

Existen dos vías concretas para la selección de altos cargos:

a) *Curso de formación para futuro personal directivo (Corso-Concorso per Dirigenti)* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016)

Es para personas que entren en la Escuela Nacional de Administración Pública tras la superación de un examen a nivel nacional. Una vez superado el curso entran directamente al empleo público con un cargo directivo. Para la entrada se exige como requisito que las personas aspirantes estén en posesión de una titulación universitaria y además de un diploma de especialización, máster de dos años o doctorado de investigación.

El programa de formación dura doce meses, durante los ocho primeros el alumnado recibe clases teóricas generales en la Escuela Superior de Administración Pública, fundamentalmente sobre teoría organizativa y, durante los restantes cuatro meses, la formación se realiza en los centros especializados de la Administración de destino de cada persona candidata. El número de plazas que se ofrece para entrar en estos cursos de formación no supera el 20 % de las plazas de dirección disponibles.

Durante el curso de formación se realiza una evaluación continua y final y se obtiene una nota media que sirve para elaborar una lista por orden de nota para acceder a los puestos de dirección.

El alumnado recibe una beca mensual de 1.500€ durante la realización del curso de formación salvo aquellas personas que ya sean personal empleado público que mantienen sus salarios anteriores durante el período de duración del curso.

b) *Nombramiento o méritos*

Si bien al *Corso-Concorso per Dirigenti* también acceden personas que ya tienen la condición de personal empleado público, este sistema de selección de altos cargos está en principio diseñado para personas externas a la Administración pública italiana. La forma normal de selección de puestos de dirección o gestión es mediante la antigüedad y méritos de aquellas personas que ya tienen una relación laboral con la Administración pública, las cuales en ocasiones son seleccionadas con base en criterios objetivos y otras veces por designación política.

La «laboralización» de los altos cargos no se llevó a cabo hasta 1998. Estos, en la actualidad, firman dos contratos:

- Un contrato permanente con el ministerio donde desarrollan su trabajo.
- Un contrato temporal con la persona que les supervisa.

Medidas de fomento de la igualdad

Una de cada tres candidatas para cada puesto debe ser mujer. En 2009, un 70 % de las personas titulares de las direcciones generales eran hombres.

Se establece una política de diversidad por la que un porcentaje determinado de puestos en cada convocatoria debe estar destinado a personas con discapacidad.

Herramientas del sector privado en la selección de personal

En Italia se emplean las pruebas psicotécnicas en muchos casos para la selección de personal, siendo estos mecanismos generalmente utilizados en mayor medida en el sector privado que en el sector público.

4.3 Carrera profesional y formación continua

La formación continua a lo largo de toda la carrera profesional es obligatoria y es responsabilidad de la Administración de la que dependa cada persona empleada pública. Para fomentar la realización de cursos, sobre todo entre el personal directivo, desde 2001, aparecen los cursos formativos realizados por cada alto cargo en una base de datos interministerial.

Hay varios centros de formación, el más importante de los cuales es la ya mencionada Escuela Nacional de Administración Pública, que se encarga también de la formación de los altos funcionarios a la que nos hemos referido anteriormente. Así, organiza cursos de formación de algo menos de un año dirigidos al personal directivo de nueva incorporación.

Para el ascenso en la carrera profesional es relevante la evaluación llevada a cabo por los superiores jerárquicos, aunque esta es determinante, más bien, para la remuneración, ya que el ascenso en la carrera profesional lo determinan tanto la evaluación como, sobre todo, la antigüedad.

4.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

El artículo 55 *quater* del Decreto legislativo 150/2009, de 27 de octubre, para la aplicación de la Ley 15/2009, de 4 de marzo, en materia de optimización de la productividad del empleo público y de eficiencia y transparencia de la Administración pública establece la posibilidad de despedir a las personas empleadas en la Administración pública por rendimiento deficiente en el desempeño de sus funciones siempre que:

- El rendimiento deficiente haya sido reiterado durante un período no inferior a dos años.

- El resultado de los procesos de evaluación del personal empleado público haya destacado el rendimiento deficiente de la persona en concreto.

4.5 Reformas recientes

Las reformas introducidas por la Ley 133/2008 y el Decreto legislativo 150/2009 establecieron medidas con el objetivo de optimizar la productividad de los trabajadores y flexibilizar la Administración pública. En este sentido, se reorganizó el sistema de evaluación, implementando nuevos sistemas de evaluación y control pero también, de manera más general, estableciendo un sistema de planificación estratégica. Además, se reestructuró el sistema de negociación colectiva y el sistema de financiación de las Administraciones públicas.

Se introduce así un nuevo sistema de evaluación en el que se establece un comité central de evaluación que anualmente prepara un *ranking* del rendimiento de las Administraciones públicas en tres niveles con el objetivo de distribuir los recursos en función de la negociación colectiva y de la posición que tienen dentro de ese *ranking*.

Entre los objetivos se encuentran: un aumento del 20 % en la productividad de los servicios públicos, una tasa de reposición del 20 % (se eliminará el puesto de uno de cada ocho empleados que se jubilen), una Administración pública más digitalizada, el fomento de la igualdad, la reducción del 40 % del gasto público y la recompensa de la productividad mediante una reforma del sistema de remuneración.

La última reforma viene refrendada por la Ley 124/2015, de 7 de agosto, de delegación al Gobierno para la reforma de la Administración Pública y tiene el objetivo de fomentar la administración telemática, la reducción de las cámaras de comercio, redefinir la *Conferenza de Servizi* (un organismo para la simplificación administrativa) y la figura del silencio positivo entre otros elementos dirigidos generalmente a una mayor eficiencia de la Administración pública. Se pretende además armonizar el régimen legal del personal empleado público e introducir elementos del sector privado.

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma es crear una Administración pública más eficiente mediante la flexibilización del empleo público, mejores evaluaciones del personal y el reconocimiento y la recompensa del mérito. En este sentido se pretenden definir de manera más adecuada los objetivos de las instituciones públicas para establecer un sistema más adecuado de gestión de los recursos humanos.

5. REINO UNIDO

5.1 Organización territorial y administrativa

El Reino Unido es una democracia parlamentaria con un alto grado de descentralización política. Mientras que Inglaterra comparte instituciones con las del propio Reino Unido; Gales, Escocia e Irlanda del Norte tienen unas características específicas de autonomía regional:

- Escocia tiene su propio Gobierno y Parlamento, y este último tiene competencias, entre otras materias, incluso para fijar los tipos impositivos sobre la renta.
- Gales también tiene su propia Asamblea representativa pero carece de competencias en materia presupuestaria.
- En Irlanda del Norte, asimismo, existe una Asamblea regional con algunas competencias que se han ido acompasando al proceso de pacificación.
- Inglaterra, por su parte, ha creado agencias de desarrollo regional en las distintas regiones.

Las entidades locales, cuya denominación varía en las distintas regiones, también tienen atribuidas determinadas competencias de gestión y administración.

El sistema de administración británico se basa en el sistema parlamentario con base en Westminster-Whitehall (Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores) y amplias competencias, poco limitadas en la tradición inglesa, que establece las normas básicas reguladoras del modelo británico de empleo público. El Gobierno es, por su parte, responsable de gestionar la Administración. Cada departamento (ministerio) nombra a una persona para ocupar la secretaría permanente cuyas funciones son las de una jefatura de gabinete. Los departamentos se dividen en direcciones generales, cuya dirección ostentan los altos funcionarios británicos, generando un alto grado de profesionalización al estar así ocupados, en la práctica, la mayor parte de puestos por personal empleado público de carrera y estable, con independencia del signo político del gobierno del momento.

Las personas responsables de poner en marcha las políticas públicas son las agencias y otros organismos públicos. Las direcciones generales gestionan los recursos asignados a cada agencia mediante un documento marco cuyas líneas generales son normalmente marcadas por la jefatura del ministerio.

5.2 Estructura y acceso al empleo público

Legislación aplicable

Dentro del empleo público británico distinguimos entre los *civil servants* y el resto de los *public servants*. Si bien en el Reino Unido disponen de un Código aplicable al *civil service*, que establece algunos de los derechos y obligaciones que tienen estos empleados públicos, tanto los contratos del *civil service* como los del *public service* se rigen por la legislación laboral.

Civil servants (Civil Servant, 2014)

Son *civil servants* aquellas personas empleadas por la Corona británica, exceptuando aquellas directamente contratadas por la Reina de forma privada. Quedan excluidos del *civil service* las y los empleados públicos contratados por el Parlamento y por otros organismos públicos. Esta categoría es la que se asemeja más a la de personal funcionario en España y comprende principalmente a aquellas personas que trabajan para aquellos departamentos gubernamentales dependientes de los diferentes ministerios. Constituyen únicamente alrededor del 9 % de los empleados públicos.

Puesto que los *civil servants* son contratados por la Corona y no de manera independiente por cada departamento, es posible realizar transferencias entre departamentos sin formalidades adicionales y sin que los trabajadores y trabajadoras pierdan ningún derecho laboral.

Además de aquellos *civil servants* que trabajan para departamentos directamente vinculados a algún ministerio también tienen la consideración de *civil servants*:

- Las y los asesores especiales: puestos de designación política que, sin embargo, se consideran parte del *civil service*.
- Las y los empleados por agencias ejecutivas: si bien siguen formando parte del departamento al que pertenecen, funcionan de manera semi-independiente.
- Quienes trabajan para departamentos gubernamentales no ministeriales: la mayoría de los cuales se limitan a la puesta en marcha y ejecución de legislación que no tienen ningún poder para modificar. Por ejemplo, las personas que trabajan en autoridades independientes como la Autoridad de Competencia y Mercados.
- Las y los *civil servants* al servicio de las administraciones con competencias transferidas situadas en Escocia, Gales e Irlanda del Norte.
- Si bien la Ejecutiva de Sanidad y Seguridad y la Comisión de Asesoría, Conciliación y Arbitraje son organismos públicos no-departamentales, su personal también tiene la consideración de *civil servants*.

Otros cuerpos de public servants

- Contratados por el Parlamento: comprende aquellos empleados directamente al servicio del Parlamento o de organismos que rinden cuentas directamente ante el Parlamento, como puede ser la Oficina Nacional de Auditoría.
- Organismos públicos no-departamentales: rinden cuentas al Parlamento de manera directa. Clases:
 - Ejecutivos: emplean a sus propios trabajadores.
 - De asesoramiento.
 - Tribunales legales especializados.

- Otros: Juntas de Prisiones, Centros de Expulsión de Inmigrantes, etc.
- El Servicio Nacional de Salud: jurídicamente muy similar a los organismos públicos no-departamentales, no contrata a *civil servants*, salvo aquellos que «toma prestados» del Departamento de Salud.
- Fuerzas Armadas y Policía.
- Corporaciones Públicas: BBC, Channel 4, el Banco de Inglaterra, la Autoridad de Aviación Civil, etc.
- Autoridades locales.

Estructura y estadísticas

Dentro del *civil service* los grados más altos corresponden al *senior civil service*, la élite de la función pública británica, del cual forman parte unas 3000 personas. En el resto de grados de la Administración pública se encuentran los cuerpos generales y los especiales.

En cuanto a la estructura del empleo público, las instituciones locales, cuyo objetivo es principalmente la ejecución de las políticas públicas diseñadas por el gobierno central, emplean a alrededor del 40 % de todos los empleados públicos. El gobierno central emplea, por su parte, a alrededor de un 20 %, correspondiendo el resto del personal empleado público al servicio nacional de salud e industrias nacionalizadas.

De acuerdo con los datos de la Oficina Nacional Británica de Estadística, a 31 de marzo de 2016 había 418.343 *civil servants*, 15.469 (3,6 %) menos que en la misma fecha del año anterior.

Desde el 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de marzo de 2016, aumentó el número de altos cargos (*senior civil service*) en 59 empleados (1,2 %). En los grados 6 y 7 el incremento fue de 432 trabajadores (1,1 %).

Durante el mismo período de tiempo, el número de altos oficiales ejecutivos se redujo en 1289 trabajadores (1,3 %) y en 597 personas (0,5 %) en el grado de oficiales ejecutivos. El número de administrativos se redujo en 14.069 (8,4 %) empleados.

Formas de acceso al empleo público

- Accediendo directamente a un empleo en el *civil service*: se trata de todos aquellos empleos que no estén reservados para los programas especiales de entrada al *civil service* que se detallan a continuación.
- Programa rápido de formación de dos años para aquellas personas que no posean título universitario: el objetivo del programa es formar a estas personas para el desarrollo de una serie de tareas específicas en las áreas de administración, comercio, finanzas, digital y tecnológica, y ejecución de proyectos. Durante los dos años de duración las personas participantes entran a formar parte del equipo de una de las áreas antes mencionadas, desarrollando funciones en un puesto de trabajo remunerado. Una vez superados los dos años, quienes lo han llevado a

cabo pueden solicitar el acceso al Programa de acceso y desarrollo rápido para recién graduados aun no teniendo una titulación universitaria y así prolongar su relación laboral con la Administración británica.

- El Programa de acceso y desarrollo rápido para recién graduados: tiene una duración de tres a cinco años. Su objetivo es proporcionar a personas recién tituladas un primer empleo y una formación adecuada para desarrollar su carrera profesional en el *civil service*. Las personas participantes acceden a una de las distintas ramas del *civil service* de conformidad con la formación que posean y sus preferencias. Se trata de establecer un ascenso rápido dentro de los cuerpos de la función pública para aquellas personas que muestren una serie de habilidades consideradas excepcionales y especialmente valiosas para el *civil service*.
- El Programa «Movement to Work» que ofrece experiencia laboral en el *civil service* para personas jóvenes desempleadas: los participantes deben tener entre 18 y 24 años de edad. Se les ofrece un contrato de prácticas de 5 a 7 semanas que les proporciona formación y experiencia para ayudarles a acceder al mundo laboral.
- Programas de prácticas remuneradas para estudiantes.
 - El Programa de prácticas de verano de diversidad para estudiantes de minorías étnicas, estudiantes con discapacidad y estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos infrarrepresentados: tiene una duración de dos meses y sitúa a estudiantes universitarios y recién graduados en un programa de prácticas en departamentos gubernamentales. Es una vía que facilita el acceso al Programa de acceso y desarrollo rápido para recién graduados.
 - El Programa anticipado de prácticas de diversidad para estudiantes de minorías étnicas y estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos infrarrepresentados: tiene una duración de 5 días y sus participantes son estudiantes de primer año de universidad. Se trata de un programa de inmersión e información sobre el *civil service*. Es un paso previo muy útil para más tarde acceder al Programa de prácticas de diversidad de dos meses.
 - Otros programas de prácticas para realizar durante la carrera universitaria.

Para acceder a empleos en los restantes organismos del *public service* cuyos empleados no son *civil servants*, los procedimientos de acceso y selección son similares a aquellos empleados para el acceso directo a un empleo en el *civil service* y se adaptan en cada caso a las tareas que se deberán desempeñar en el puesto de trabajo. En muchos casos estos organismos también tienen programas de prácticas y de entrada para recién graduados, imitando la forma de acceso al *civil service*.

Provisión de puestos en el civil service

Cuando queda una plaza vacante se deben seguir cuatro pasos antes de hacer una oferta pública:

- En primer lugar, se debe anunciar dentro de la propia organización en la que se encuentra el puesto de trabajo para permitir la movilidad horizontal o vertical de quien así lo desee, sometiendo a esos candidatos a pruebas con el objetivo de asegurar su idoneidad para el puesto de trabajo que ha quedado vacante.
- En segundo lugar, se debe abrir un período de tiempo para posibilitar la reubicación del personal excedente en otras organizaciones gubernamentales, siempre que se trate de empleados que ya están ubicados en el mismo grado. Se trata de conseguir que no existan instituciones en las que haya un exceso de empleados, al tiempo que se posibilita a estos el traslado a otras organizaciones del propio *civil service*, evitando así tener que despedir a parte del personal.
- Seguidamente, se permite a los departamentos anunciar el puesto vacante para que cualquier trabajador del *civil service* pueda solicitar el acceso a dicho puesto, aunque ello suponga movilidad ascendente.
- Por último se realiza una oferta pública en la que cualquier habitante del Reino Unido y, en gran parte de casos, de la Unión Europea, puede solicitar el acceso.

Procesos de selección e introducción de herramientas del sector privado en la selección de personal

a) *Principios de selección*

(Civil Service Commission, 2015; Ministry of Foreign Affairs of Greece, 2008; BBC, 2015)

La Comisión del *civil service* es la que se encarga de establecer el marco y los principios básicos para los procesos de selección para este sector del empleo público. En el caso del acceso a organismos del resto de la función pública, es cada institución la encargada de la normativa aplicable a sus propios procesos de selección.

Para el *civil service*, los procesos de selección encuentran su fundamento en un sistema de competición abierta, justa y basada en el mérito. Cada comité de selección debe estar compuesto por al menos dos personas y deben valorar con objetividad e imparcialidad los criterios esenciales que permiten juzgar la idoneidad del candidato al puesto ofertado: competencias, habilidades y experiencia.

Con el objetivo de reclutar a los mejores candidatos para cada puesto de trabajo, los sistemas de selección se ajustan a las necesidades de cada departamento y puesto. Inicialmente, se valoran los currículums de los aspirantes. Según la posición que se ha de ocupar se exigirá una serie de requisitos.

- Test

Se llevan a cabo para los siguientes grados: *Senior Executive Officer (SEO)*, *Higher Executive Officer (HEO)*, *Executive Officer (EO)*, *Administrative Officer (AO)* y *Administrative Assistant (AA)*.

También se realizan test específicos para el acceso a algunos de los organismos del *public service* no correspondientes al *civil service*, el acceso al programa rápido de formación de dos años para aquellas personas que no posean título universitario, el programa de acceso y desarrollo rápido para recién graduados, el programa «Movement to Work», el Programa de prácticas de verano de diversidad y el Programa anticipado de prácticas de diversidad.

Estos test valoran las habilidades básicas que se precisan para el grado al que quieren acceder los candidatos. En estos test, denominados de «valoración situacional», se explican unas situaciones que pueden tener lugar en el entorno de trabajo y se pide al candidato o candidata que escoja, o bien una única solución o, de entre cuatro opciones, la más efectiva y la menos efectiva. Los test difieren según las necesidades y el nivel del puesto de trabajo que se solicita.

Para la realización de estos test no se precisa que los candidatos tengan ningún conocimiento especializado. Únicamente se trata de evaluar una serie de habilidades básicas como puede ser trabajo en equipo, resolución de problemas o liderazgo.

- Centro de evaluación

En algunos casos las personas aspirantes a acceder a un empleo público deben también superar unas pruebas en un centro de evaluación en el que se simulan situaciones o problemas que se pueden dar en el puesto de trabajo en concreto y a los cuales el aspirante debe plantear soluciones.

- Entrevistas

La entrevista supone la última fase del proceso de selección y su objetivo es comprobar la adecuación de la persona candidata a las necesidades del puesto de trabajo y dar una oportunidad al o la aspirante para presentar pruebas de dicha adecuación. En ocasiones se solicita al candidato con antelación a la entrevista que prepare una exposición sobre determinado tema.

b) *Controles previos al nombramiento*

Una vez el puesto de trabajo es ofrecido a uno de los candidatos, se realizan una serie de controles de seguridad así como las comprobaciones necesarias para asegurarse de que el candidato cumple con los requisitos exigidos para el puesto de trabajo. Si se superan dichos controles y comprobaciones, se realiza una oferta formal.

c) *Período de prueba*

El objetivo es que las y los trabajadores de nueva incorporación demuestren su idoneidad al puesto de trabajo valorándose así la conducta, el

desempeño de las tareas que le son asignadas y la asistencia al puesto de trabajo. Dicho período no suele superar los dos años.

Senior civil service (*altos cargos*)

La estructura del *senior civil service* se caracteriza por ser abierta, de forma que la provisión de puestos se realiza normalmente con personas procedentes de fuera del *civil service*. En ocasiones, sin embargo, y sobre todo tras la crisis de 2008-2009, aumentó el número de altos cargos del *civil service* que eran seleccionados de entre los ya miembros de la función pública. Los procesos de selección son semejantes a los que se tienen que someter los candidatos al resto de grados del *civil service*.

5.3 Carrera profesional y formación continua

(Ministerio de la Presidencia, 2010)

En el caso del *senior civil service* la carrera profesional está centralizada y claramente definida. Por el contrario, en el caso del resto de categorías la promoción interna es competencia de cada departamento y agencia, cada una de las cuales puede establecer sus propios criterios para la promoción interna siempre que respeten los principios de mérito y habilidad. La promoción profesional no se vincula a la antigüedad en la Administración pública, sino de acuerdo con la evaluación del trabajo desempeñado, lo que determina tanto el ascenso como la retribución.

En lo relativo a la formación, desde la década de 1980 el Reino Unido comenzó a desarrollar programas continuos de formación cuya gestión y financiación está descentralizada. Entre estos cabe destacar el programa de acceso y desarrollo rápido para recién graduados que se lleva a cabo en los distintos departamentos del Gobierno británico y que permite la detección y desarrollo dentro de la organización de aquellos trabajadores con unas cualidades excepcionales.

5.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

(UK Government, 2016c)

En Reino Unido se permite poner fin a la relación laboral con los empleados públicos por parte de la Administración en caso de rendimiento deficiente cuando:

- Son incapaces de llevar a cabo su trabajo de conformidad con los estándares requeridos.
- Son capaces de hacerlo, pero no quieren desempeñar su trabajo de la manera adecuada.

No hay un procedimiento específico para llevar a cabo la extinción de la relación laboral por esta causa. En caso de que la incapacidad esté ligada a una cuestión de salud antes de proceder al despido se debe tratar de

acomodar el puesto y facilitar el desempeño de las funciones asignadas a esa persona.

5.5 Reformas recientes

En 2012 se publicó el Civil Service Reform Plan que establecía planes de acción en distintas áreas del *civil service*. Los objetivos generales de este plan son mejorar las capacidades del funcionariado a través de la formación en habilidades, la captación de talento y la mejora del rendimiento de las organizaciones públicas.

A nivel más concreto se pretende reducir el *civil service*, convirtiéndolo en un cuerpo más estratégico, capacitándolo con instrumentos que permitan más innovación y eficiencia en el cumplimiento de sus tareas, creando un marco de empleo que promueva y recompense una fuerza de trabajo productiva, profesional e involucrada con la misión del *civil service* (HM Government, 2012).

Con el objetivo de promover la responsabilidad de las personas titulares de los ministerios y su rendición de cuentas ante el Parlamento en relación con el rendimiento de los departamentos de ellos dependientes, se indica un aumento del papel que estos tienen en la contratación de personas empleadas en los departamentos así como de las y los secretarios permanentes. Estos últimos son los máximos responsables de los departamentos y de sus trabajadores y responden ante el Parlamento de la distribución de presupuesto y el cumplimiento de objetivos por parte de su departamento.

Aumento de la diversidad en el civil service

Se propone además la fijación requisitos estrictos que aseguren la contratación de las personas más idóneas para cada puesto de trabajo. Para hacer efectiva la medida dirigida a asegurar la mayor idoneidad de las personas seleccionadas para cada puesto de trabajo y también para cumplir con otro objetivo importante como es el aumento de la diversidad en el *civil service* se ha establecido el Talent Action Plan: Removing Barriers to Success a través del cual se han introducido los programas de prácticas para la diversidad así como el plan de formación para personas sin estudios universitarios. Estos programas para el fomento de la entrada de determinados colectivos sociales al *civil service* se hallan en continuo desarrollo y expansión.

Dicho plan se centra en el aumento de la captación de más mujeres, personas de etnias minoritarias, con discapacidad, de la comunidad LGTB y procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos. Una parte importante de esta estrategia también corresponde al fomento de la ocupación de puestos de más elevado nivel dentro del *civil service* por parte del público objetivo del Talent Action Plan.

Dentro del Talent Action Plan se han introducido también medidas concretas como es la obligación de que el proceso de selección previo a la entrevista se haga sin que el comité de selección conozca los nombres de los aspirantes.

En este marco se plantea además el objetivo de fomentar que los participantes en los programas de diversidad sean luego incluidos en el programa para recién graduados de acceso rápido a la función pública.

También se pretende ampliar el conocimiento de las posibilidades que ofrece el *civil service* entre las personas, sobre todo estudiantes, procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos. Las medidas concretas propuestas en este sentido se centran sobre todo en sesiones informativas llevadas a cabo en centros educativos de áreas clave para conseguir llegar al público objetivo procedente de los estratos sociales mencionados.

Atracción de talento y habilidades digitales

El Plan de Reforma establece asimismo el objetivo de reclutar trabajadoras y trabajadores externos al *civil service* que posean, sobre todo, habilidades tecnológicas y digitales. En este sentido se ha establecido un centro de apoyo al reclutamiento específicamente dirigido a la captación de personas con esta clase de habilidades, estableciendo una doble vía que se centra, por una parte, en la ocupación de los puestos de más alto nivel, es decir, aquellos que corresponden al *senior civil service* y, por otra, en puestos correspondientes al resto del *civil service* (UK Government, 2016b).

Una de las medidas que se establecen para asegurar la atracción de talento es eliminar los pasos que en la actualidad deben seguir las ofertas de empleo del *civil service*, esto es, que sea directamente anunciada públicamente para que cualquiera pueda acceder a la misma. De esta forma se pretende conseguir la apertura de la estructura de los grados del *civil service* que no corresponden a los altos cargos, además de fomentar un retorno a una estructura más abierta en la contratación de *senior civil servants*.

Entre los futuros objetivos que se plantean se encuentra no sólo atraer talento sino también retenerlo, tratando de evitar que profesionales que han sido formados en el *civil service* se vayan a organizaciones y empresas privadas.

6. UNIÓN EUROPEA

6.1 Organización territorial y administrativa

La Unión Europea (UE) encuentra sus orígenes en la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, integradas por Francia, República Federal de

Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Desde su constitución hasta nuestros días, se han ido desarrollando sucesivos procesos de ampliación, contando la UE en la actualidad con 28 miembros (27 tras la salida de Reino Unido), y también se han consolidado paulatinamente procesos de mayor integración, otorgando los diversos Estados miembros a la UE cada vez más competencias. La UE fue establecida como tal en 1992 con el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, e introdujo también la ciudadanía europea. El proceso de integración ha continuado desde entonces, habiéndose aprobado en 2009 el Tratado de Lisboa que ha supuesto una de las más importantes enmiendas constitucionales al funcionamiento de la UE.

La Unión Europea es una unión político-económica de 28 estados que ha desarrollado un mercado interior mediante la creación de una normativa común aplicable a todos ellos. Las políticas de la UE se dirigen principalmente a asegurar el libre movimiento de personas, bienes, servicios y capital dentro del mercado interior, aprobar legislación en materia de justicia y asuntos internos, mantener una política común en materia comercial, agrícola, pesquera y de desarrollo regional. Además, 19 de los Estados miembros forman parte de la Eurozona, compartiendo una divisa común.

La UE opera con un sistema híbrido entre la toma de decisiones supranacional e intergubernamental. Hay siete instituciones principales de toma de decisiones:

- Consejo Europeo: está compuesto por los Jefes de Gobierno o de Estado de los Estados miembros. Sus funciones son fundamentalmente de establecimiento de las directrices políticas.
- Consejo de la Unión Europea: le corresponden, junto al Parlamento Europeo, las funciones legislativa y presupuestaria. Se compone de los ministros de cada Estado miembro competentes en la materia que se esté tratando.
- Parlamento Europeo: le corresponden, junto al Consejo de la Unión, las funciones legislativa y presupuestaria. Es la cámara parlamentaria de la UE y representa directamente a la ciudadanía.
- Comisión Europea: le corresponden la iniciativa legislativa y las funciones ejecutivas.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea: garantiza la armonización en la interpretación de la legislación europea en cada Estado miembro y su cumplimiento.
- El Banco Central Europeo: fue establecido por el Tratado de Ámsterdam de 1998 y es el Banco Central de los Estados miembros cuya divisa es el euro. Se encarga de la estabilidad de los precios de la zona euro.
- El Tribunal de Cuentas Europeo: fiscaliza y controla las cuentas de la UE.

6.2 Estructura y acceso al empleo público

Clases de personal (European Personnel Selection Office)

a) Contratos de duración indeterminada (equivalentes a funcionarios públicos)

Se dividen en tres grupos según las funciones que ejercen: administradores, asistentes, y asistentes-secretarios.

- Personal administrador: son las y los trabajadores de las instituciones europeas que se dedican a elaborar políticas, a la ejecución del Derecho europeo, y a labores de análisis y asesoramiento. Participan en los procesos legislativo y presupuestario, en la coordinación de políticas entre los Estados miembros de la Unión Europea, en las negociaciones comerciales con terceros Estados y en muchos otros ámbitos según la rama a la que accedan. Dentro de la categoría de administradores podemos encontrar distintas ramas profesionales como por ejemplo jurídica, financiera, económica, comunicación, ciencia o administración. El personal de traducción e interpretación también es contratado con esta clasificación profesional. La formación necesaria para acceder a estos trabajos requiere, como mínimo, de carrera universitaria de 3 o más años finalizada y, en ocasiones, se puede exigir estar en posesión también de un título de máster o doctorado. Esta categoría de personal al servicio de la UE tiene atribuido un grado bastante elevado de responsabilidad desde el comienzo de su carrera.
- Personal asistente: estas personas son generalmente contratadas para el desempeño de funciones ejecutivas y técnicas (administrativas, financieras, de comunicación, investigación, desarrollo e implementación de políticas, etc.). Juegan un papel importante en la gestión interna de las instituciones, sobre todo en temas presupuestarios, de recursos humanos, informática, gestión de documentos y trabajo científico de laboratorio. Se requiere que hayan superado, al menos, los estudios de enseñanza secundaria y que tengan la experiencia o cualificación profesional adecuada, en ocasiones esto implica un ciclo medio de formación profesional y, en otras, un ciclo superior.
- Personal asistente-secretario: la función esencial de este tipo de personal tiene que ver con el apoyo a la gestión o administración. Sus tareas son muy variadas y pueden ir desde la preparación de documentos a la organización y coordinación de reuniones además de muchas otras relativas al apoyo de equipos, directores u otros servicios. Se requiere que los candidatos posean un título de estudios secundarios y la experiencia relevante para el puesto. En algunos casos se exige un mínimo de años de experiencia laboral previa.

Proceso de selección

La selección de personal funcionario se lleva a cabo por medio de oposiciones organizadas por la Oficina Europea de Selección de Personal.

Las oposiciones se componen de pruebas tipo test y ejercicios de evaluación diseñados para medir las habilidades profesionales, así como un número más amplio de competencias fundamentales. El proceso de selección dura de 5 a 9 meses, a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria de oposición. Adicionalmente se desarrollan oposiciones específicas para puestos de dirección intermedia y superior.

Las oposiciones se desarrollan en dos fases, admisión y evaluación, en la que se valoran las siguientes habilidades: análisis y resolución de problemas, comunicación, calidad y resultados, aprendizaje y desarrollo, determinación de prioridades y organización, perseverancia y trabajo en equipo. Para los perfiles de personal administrador se evalúa también la capacidad de dirección y las pruebas concretas del proceso varían en función de la rama profesional a la que pretenda acceder cada persona candidata. Cada una de estas dos fases contiene, a su vez, dos partes:

- Fase de admisión:
 - Se realizan unas pruebas psicotécnicas en el idioma que haya escogido la persona candidata como primer idioma.
 - Razonamiento verbal: evalúa la habilidad de las personas candidatas para pensar de manera lógica y comprender información verbal.
 - Razonamiento numérico: evalúa la capacidad de las personas candidatas para pensar de manera lógica y comprender información numérica.
 - Razonamiento abstracto: evalúa la habilidad de pensar de manera lógica y de comprender las relaciones entre conceptos que no contienen elementos lingüísticos, espaciales o numéricos.
 - Se realizan unas pruebas en el segundo idioma escogido por la persona candidata que obligatoriamente debe ser alemán, francés o inglés (los tres idiomas de trabajo de las instituciones de la UE). En esta parte se plantean situaciones a las que la persona candidata podría tener que enfrentarse en el desempeño de su trabajo como persona empleada por las instituciones de la Unión Europea. En concreto una de las pruebas desarrolladas se denomina *e-tray* y en ella las personas candidatas deben resolver una serie de situaciones planteadas a través de la información dada en la bandeja de entrada de un correo electrónico simulado.
- Fase de evaluación: se lleva a cabo en su totalidad en el segundo idioma escogido por el candidato.
 - Evaluación de competencias generales: se trata de presentar a la persona candidata con un caso práctico relativo a la rama profesional a la que pretende acceder que debe resolver.
 - Esta parte consta de las siguientes pruebas:

- Dinámica de grupo: también se trata de un caso práctico pero que se debe resolver en equipo, por ejemplo, se pide al grupo que prepare una recomendación relacionada con una nueva regulación que está siendo desarrollada. Para el desarrollo de la prueba se entrega al grupo un dossier con toda la información necesaria para desarrollar el tema adecuadamente.
- Exposición oral por parte de las personas candidatas: igual que en la dinámica de grupo, se entrega a las personas candidatas un dossier con información sobre un tema que deben tratar y exponer situándose en el papel de un empleado público de la Unión Europea.
- Entrevista.

Los requisitos para poder presentarse a la oposición para un determinado puesto son como mínimo aquellos que la normativa exige para la categoría del puesto al que se vaya a presentar la persona candidata. Además, se exige ser nacional de uno de los Estados miembros de la UE (aunque se pueden llevar a cabo excepciones específicas para la preparación de los procesos de ampliación de la Unión Europea), haber cumplido las obligaciones relativas al servicio militar que la persona candidata pudiera tener, ser físicamente capaz de desempeñar las tareas que se le atribuirían, incluir suficientes garantías sobre su ética y moral y tener un conocimiento profundo de una de las lenguas oficiales de la UE y satisfactorio de otra.

Candidaturas

Quienes superen la oposición son inscritos en una lista de reserva de la que las instituciones reclutan a trabajadores cuando les es necesario. Una vez en esta lista la persona candidata podrá ser contratada por cualquiera de las instituciones de la UE.

En el caso de la Comisión, por ejemplo, los departamentos acuden a la lista de reserva después de haber considerado posibles candidatos internos. Para asegurar que la información disponible está siempre actualizada se recomienda a los candidatos que introduzcan su currículum *online* y lo vayan actualizando.

Cuando se selecciona a una persona candidata de la lista de reserva se procede a la fase de entrevista en la institución europea correspondiente y, posteriormente, al examen médico.

La inscripción en la lista de reserva dura un año para los perfiles generalistas, es decir, para las personas que acceden a la rama de Administración pública europea, que supone el perfil más burocrático y más tiempo para otros perfiles más específicos como puede ser auditoría, economía y estadística o juristas. Estar inscrito en la lista no garantiza que se vaya contratar a los candidatos para un puesto de funcionario.

b) Agentes contractuales

Son personas contratadas para hacer tareas auxiliares administrativas o manuales o para proporcionar habilidades adicionales en campos especializados cuando los funcionarios con las habilidades requeridas son insuficientes. Los agentes contractuales son empleados durante un periodo fijo máximo, a menudo contratos iniciales más cortos con una duración de 6 a 12 meses, dependiendo del tipo de trabajo. En algunos organismos de la UE, es posible extender esta clase de contratos de manera indefinida.

Los contratos de esta clase se pueden formalizar para la realización de una amplia gama de puestos que requieren distintos niveles de formación. Se dividen en cuatro grupos de funciones:

- Tareas auxiliares manuales y administrativas.
 - Tareas de oficina y secretaría, gestión administrativa y equivalentes.
 - Tareas de ejecución, redacción, contabilidad y tareas técnicas equivalentes.
 - Tareas de asesoramiento, administrativas, lingüísticas y técnicas equivalentes.
- Proceso de selección

Para entrar a formar parte del proceso de selección las personas candidatas deben comenzar por enviar una solicitud *online* como respuesta a una convocatoria general lanzada por la Oficina Europea de Selección de Personal, debiendo adjuntar información sobre su carrera profesional a la solicitud. Aquellas personas que posean la formación y habilidades adecuadas pasan a la siguiente fase que consiste en la superación de varias pruebas que evalúan aptitudes, habilidades lingüísticas, conocimiento del proceso de integración europea y su competencia profesional. Quienes superen las pruebas con éxito y cuyo perfil sea considerado adecuado para las necesidades específicas de un organismo o institución europeos, serán convocados a una entrevista con un comité de selección.

c) Personal temporal

Los contratos temporales son de duración limitada y cubren una amplia variedad de tareas altamente especializadas o puntuales, por ejemplo en el campo de la investigación científica. Las instituciones y agencias de la UE suelen organizar su propia selección y contratación de agentes temporales. Por ejemplo, para la Comisión Europea la clasificación es la siguiente (European Commission, 2016):

- A: funciones altamente especializadas no habituales o temporales.
- B: para cubrir necesidades de personal en los casos en que las listas de reserva han sido agotadas.
- C: funciones desarrolladas en los gabinetes de los y las comisarias.
- D: para necesidades específicas del sector científico.

Los tipos A, B y D pueden tener contratos de una duración máxima de seis años y los contratos de clase C pueden durar tanto como dure el mandato de quien ostente el cargo de comisario.

d) *Personal eventual y asesores y asesoras temporales*

Para contratos muy cortos, algunas instituciones de la UE recurren a personal local a través de agencias de trabajo temporal. Estas personas suelen desarrollar tareas de secretaría y los contratos no suelen durar más de seis meses.

Algunos organismos contratan asesores temporales de manera directa mediante licitaciones.

e) *Colaboradores externos en tareas de traducción e interpretación*

Las posibilidades son:

- Trabajar como traductor colaborador externo en la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia.
- Trabajar como intérprete colaborador externo en la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia.
- Proceso de selección para intérpretes (European Union, 2016a)

Las personas candidatas deben acreditar los requisitos mínimos formativos:

- Superación de una carrera universitaria de cuatro años de interpretación en conferencias, o
- Máster de interpretación en conferencias, o
- Estar en posesión de un título universitario de tres años de duración, y
 - Acreditar al menos un año de experiencia profesional como intérprete en conferencias, adquirido tras la obtención del título universitario, o
 - Se ha completado como mínimo un año académico de formación de postgrado (no máster) en interpretación de conferencias acreditable.

Si se cumplen los requisitos mínimos formativos las personas aspirantes pasan a la fase de prueba en la que deberán interpretar discursos de manera consecutiva y simultánea. De superarse esta fase se sitúa a los intérpretes en una lista de la que las instituciones europeas irán llamando a las personas que la compongan a medida que vayan surgiendo necesidades de interpretación.

- Proceso de selección para traductores

Los traductores solicitan el acceso directamente a una convocatoria realizada por alguna de las instituciones europeas para determinado

proyecto o para cubrir determinadas necesidades. El proceso de selección varía en función de las necesidades de la institución.

f) *Jóvenes Profesionales en Delegación (JPD)*

Las personas con titulación universitaria que acrediten mayores méritos formativos y muestren un perfil más prometedor son susceptibles de ser seleccionadas para participar en un programa de prácticas desarrollado en las distintas delegaciones que la Unión Europea tiene alrededor de todo el mundo. Este programa tiene una duración de 18 meses y ofrece a las personas participantes la posibilidad de conocer la actividad de las delegaciones así como la actividad en materia de asuntos exteriores llevada a cabo por la UE.

g) *Expertos de la UE*

Las agencias e instituciones de la UE poseen sus propias bases de expertos independientes, donde se invita a los interesados a crear un perfil con sus datos de contacto, datos profesionales y acreditación de méritos entre otros elementos para que las instituciones de la UE puedan recurrir a sus servicios de forma puntual cuando sea necesario.

h) *Personal de mantenimiento, comedor y cafetería*

La contratación de esta clase de miembros del personal se efectúa mediante un proceso de licitación abierta que resulta en la contratación de los servicios de una empresa que se encarga de gestionar al personal.

i) *Expertos nacionales en Comisión de Servicios*

El personal funcionario y empleado público de los Estados miembros de la UE y de terceros Estados pueden optar por trabajar durante una temporada para una de las instituciones europeas con el objetivo de aportar a dicha institución sus conocimientos sobre el funcionamiento de la Administración pública así como, al volver a su país de origen, aportar nuevos conocimientos aprendidos en las instituciones europeas sobre el funcionamiento de estas así como sobre las políticas europeas.

j) *Contratos de prácticas*

El objetivo de los contratos de prácticas es ayudar a las personas jóvenes a mejorar sus habilidades profesionales, desarrollar sus cualidades personales y fomentar su conocimiento de la Unión Europea, sus políticas e instituciones. Las instituciones que contratan becarios son el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo. Estos programas de prácticas suelen tener una duración de 3 a 5 meses aunque en ocasiones

son más largas o susceptibles de ampliación y van dirigidos a personas jóvenes recién graduadas a las que se les asignan tareas similares a aquellas encargadas a las categorías más bajas de funcionarios administradores. Generalmente son retribuidas con una cuantía de alrededor de 1000€ mensuales.

k) Programa para recién graduados

Para el acceso de las personas que hayan finalizado recientemente sus estudios universitarios hay un programa específico para cuyo acceso deben superar las mismas pruebas que para el acceso a la condición de funcionario. El objetivo es seleccionar a gente joven para los puestos de administradores.

l) Asistentes del Parlamento Europeo

Son aquellas personas que trabajan como asesores dentro del equipo de cada uno de los diputados del Parlamento Europeo. Los procesos de selección de este personal dependen de cada grupo político dentro del Parlamento y no de las propias instituciones europeas.

Estadísticas

Hay alrededor de 50.000 empleados en las instituciones de la Unión Europea, lo que es una cifra relativamente contenida y que permite, por ello, un modelo de gestión del empleo público europeo flexible e innovador. Con todo, no siempre resulta sencillo determinar las cifras exactas como consecuencia de la multiplicidad de organismos e instituciones y de la temporalidad que caracteriza a algunos contratos (European Union, 2016b).

La institución que emplea al mayor número de personal a nivel europeo es la Comisión Europea, que a 1 de abril de 2019 sumaba 32.468 entre personal funcionario y agentes contractuales (European Commission, 2019):

- Personal funcionario: 22.419 (69,95 %)
 - Personal administrador: 13.670 (60,98 % del personal funcionario)
 - Personal asistente: 8.005 (35,71 % del personal funcionario)
 - Personal asistente-secretario: 744 (3,32 % del personal funcionario)
- Agentes contractuales: 7.346 (22,63 %)
 - Grado IV: 3.006 (40,92 % de los agentes contractuales)
 - Grados restantes: 4.340 (59,08 % de los agentes contractuales)
 - Otro personal: 2.703 (8,33%)

Herramientas del sector privado en la selección de personal

En 2010 la Oficina Europea de Selección de Personal introdujo un nuevo proceso de selección que se caracteriza por una mayor eficiencia y rapidez

en sus distintas fases, habiendo reducido el tiempo total desde la convocatoria hasta la resolución de unos 2 años a 9 o 10 meses. Se ha aumentado asimismo la frecuencia con la que se convocan las oposiciones, ya que antes podían pasar hasta cuatro años desde una convocatoria hasta la siguiente, existiendo por contra en la actualidad ciclos anuales de oposiciones para la selección de personal.

La preparación de estas oposiciones exigía tradicionalmente un largo período de preparación pues las pruebas requerían amplios conocimientos sobre la historia, el proceso de integración, la estructura y el funcionamiento de la Unión Europea. En la actualidad, empero, el proceso se centra esencialmente en la evaluación de competencias y la preparación consiste en la práctica de pruebas psicotécnicas y de exposición oral, así como de otras competencias que se pidan en las pruebas, reduciendo así considerablemente el tiempo de preparación.

Por último, ha de señalarse que la primera fase ya no se realiza obligatoriamente en alemán, inglés o francés sino en cualquiera de las lenguas oficiales de la UE y que también puede realizarse en centros fuera de los Estados miembros de la UE. Esta primera fase se realiza de forma exclusivamente informática, lo que agiliza el proceso de convocatoria y corrección.

Como puede constatar, en general, y aprovechando la mayor flexibilidad y adaptabilidad de una estructura burocrática relativamente pequeña y moderna, la Unión Europea ha establecido un sistema muy dinámico y adaptable a las necesidades de cada servicio. Por último, resulta interesante y significativo resaltar hasta qué punto la evolución más reciente muestra un creciente interés de las instituciones de la UE por facilitar potencialmente la participación del mayor número posible de candidatos como mecanismo, sin duda, para garantizarse más posibilidades de acceder al mejor material humano disponible.

6.3 Carrera profesional y formación continua

a) Personal funcionario

El sistema de carrera profesional se estructura en una única escala a partir de la cual se establece la remuneración. Los grados van del 1 al 16, de entre los cuales los asistentes (AST) pueden ocupar grados entre el 1 y el 11, los secretarios-asistentes (AST/SC) entre el 1 y el 6 y los administradores (AD) se sitúan entre el 5 y el 16. A excepción del grado más elevado, el 16, que tiene 3 escalones, los grados tienen 5 escalones de promoción dentro de los cuales se avanza de manera automática de acuerdo con la antigüedad. Cada dos años se avanza un escalón hasta que se pasa de grado.

Aquellas personas que acceden mediante oposición a la función pública europea se sitúan generalmente entre los grados AD5 y AD8 y AST/SC y AST3, entrando inicialmente en el escalón más bajo de grado para el que ha sido seleccionado. Ahora bien, existen excepciones a esta regla ya que la

experiencia profesional se tiene en cuenta en caso de que vaya más allá del período mínimo requerido en la convocatoria de oposición, lo que puede derivar en que la persona seleccionada entre directamente en el segundo escalón del grado.

Una vez que el candidato forma parte de la función pública se somete a un período de prueba de 9 meses tras los cuales se redacta un informe de rendimiento que, de ser positivo, determina que se contrate a esa persona como funcionario público. En cualquier caso, se realizan evaluaciones anuales de las que depende el progreso de la carrera profesional de los trabajadores, incluyendo la promoción en grado.

Los funcionarios públicos que entran como asistentes pueden pasar a ser administradores siguiendo un procedimiento de certificación que consiste en una serie de cursos obligatorios tras los cuales tienen que presentarse a un examen final que, de ser superado, les ofrece la posibilidad de solicitar el acceso a puestos de administrador. Los salarios para el personal funcionario público oscilan entre los 2.300 € y los 16.000€ brutos mensuales, obteniendo además aquellas personas que desarrollen su profesión fuera de su país un complemento del 16% del salario.

b) *Agentes contractuales* (European Commission, 2016a)

La gran variedad en las funciones que pueden llegar a cumplir los agentes contractuales implica que, dependiendo de la clasificación de sus funciones, formarán parte de uno de los dieciocho grados en los que se dividen, los cuales se agrupan de la siguiente manera:

- Grupos de funciones:
 - IV (grados 13-18): desarrollan funciones administrativas, de asesoramiento, lingüísticas y tareas técnicas equivalentes.
 - III (grados 8-12): desarrollan funciones ejecutivas, de redacción, de contabilidad y otras tareas técnicas equivalentes.
 - II (grados 4-7): desarrollan funciones administrativas o de secretaría, gestión de oficinas y otras funciones equivalentes.
 - I (grados 1-3): desarrollan tareas manuales y de apoyo administrativo.

Cada grado contiene siete escalones de remuneración distintos, de la misma manera que para el personal funcionario el ascenso en la carrera profesional depende de la antigüedad, avanzando automáticamente de escalón cada dos años. Los salarios oscilan entre los 1.600€ y 5.800€ brutos mensuales.

En cuanto a los cursos oficiales de formación continua para el personal de las instituciones de la UE, estos se imparten por el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA, 2016).

6.4 Terminación del contrato por rendimiento deficiente

El artículo 51 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas establece que:

1. El funcionario que en el desempeño de sus atribuciones dé pruebas de incompetencia profesional podrá ser separado.
La autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá, sin embargo, proponer al interesado su clasificación en un grado inferior.
2. La propuesta de separación deberá exponer las razones que la motivan y será comunicada al interesado, que podrá formular las observaciones que juzgue oportunas.

Como puede comprobarse, y de forma coherente con lo que es un modelo flexible y adaptativo, la Unión Europea prevé la posibilidad de rescindir los contratos de quienes no cumplan satisfactoriamente con sus cometidos. Se trata de un rasgo más que denota hasta qué punto nos encontramos frente a un sistema de corte moderno alejado del paradigma tradicional de la Europa continental.

6.5 Reformas recientes

A medida que el ámbito competencial de las instituciones europeas ha ido aumentando, también lo han hecho las necesidades de ampliar las áreas en las que se empleaba a personal empleado público. En este sentido, por ejemplo, como consecuencia de la creciente importancia de la especialización, en 2004 se llevó a cabo una reforma que reconocía esta clase de relación laboral, que previamente no había sido clasificada.

¹ Decreto de 18 de marzo de 2016 que fija las reglas de organización general, la naturaleza de las pruebas de la promoción interna, externa y la tercera vía de selección del personal de administración del Estado del Ministerio del Interior para los años 2016 a 2020.

3. PROPUESTAS DE MEJORA Y ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. PROPUESTAS

A modo conclusivo, tras haber presentado los problemas básicos del modelo español de empleo público y las ineficiencias que genera, haber descrito someramente sus líneas generales y haber repasado esa misma estructura general en otros ordenamientos jurídicos europeos y comparados, creemos que puede ser razonable introducir una serie de propuestas concretas que, tanto por sí mismas una a una como en mucha mayor medida agrupadas todas ellas, cambiarían a mejor los fundamentos de nuestro modelo de empleo público. Las presentamos, de nuevo, de la manera más clara y sintética posible, con la idea de que se entienda con sencillez tanto el cambio planteado como la manera jurídica en que debería ser intervenido y, sobre todo, el efecto sistémico y de mejora que se pretende lograr con cada una de ellas.

1. Reserva de la función pública al ejercicio de determinadas funciones dentro de un marco más global de empleo público que aproveche la mayor flexibilidad organizativa que permite el Derecho laboral

La función pública, en nuestra opinión, debería quedar reservada solo a aquellas funciones en las que sea necesaria, imprescindible, una gran independencia o se vaya a ejercer autoridad sobre la ciudadanía, como por otro lado es perfectamente posible en el marco de, e incluso coherente con, las previsiones del actualmente vigente Estatuto básico del empleado público en su redacción de 2015, que no contiene previsión normativa alguna que impida avanzar en esta línea. Tampoco un entendimiento coherente y sistemático de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, adaptado a su modulación e interpretación por las disposiciones de este texto legal, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada, se opone a establecer este cambio de fondo en nuestro modelo, que introduciría una primera medida de eficiencia y flexibilización no desdeñable.

El resto de trabajadores públicos debería, tendencialmente, ser definido como personal laboral, lo que sin duda permite una mayor flexibilidad y adaptación de la organización a las cambiantes necesidades sociales, aunque lo deban ser, obviamente, con un estatuto que los proteja de la arbitrariedad de las y los responsables políticos a la hora de evaluar su desempeño o capacidades y garantizando todos sus derechos (con la única excepción de la inamovilidad) equivalentes a los de los funcionarios en la línea de lo por otro lado ya vigente en nuestro marco legal actual. Esta medida, además, eliminaría muchos de los problemas de desigualdad de trato entre trabajadores públicos actualmente existentes en el Derecho español que están recibiendo merecidos varapalos jurídicos por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Ha de tenerse en cuenta, por lo demás, que en el actual y vigente Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) ya se aprecia una sustancial equiparación de las garantías en el empleo público del personal laboral y el funcional, y las pocas excepciones que subsisten se relacionan con rigideces de tipo organizativo que no parece que supongan garantía constitucional alguna que haya de considerarse inherente a la condición de trabajadora o trabajador público, sino que tienen más que ver con la garantía de independencia respecto del ejercicio de funciones muy concretas y sensibles. Fuera de estos supuestos, esas rigideces no aportan valor añadido a la protección de la posición jurídica de la trabajadora o trabajador público que tenga relevancia constitucional y, por ello, carecen de sentido y debilitan la capacidad organizativa de la Administración pública, diferenciándola innecesariamente de otros empleadores que captan talento en el mercado y penalizándola gravemente. Una reforma de esta naturaleza, para poder ser llevada a cabo, comportaría la necesidad de reformas legislativas en este sentido, particularmente en el TREBEP si se quisiera incentivar por esta senda, pero a nuestro juicio el margen de autonomía constitucionalmente reconocido a las CC. AA. (y el propio texto actualmente en vigor del TREBEP 2017) hace posible que también por medio de la legislación autonómica se avance en esta dirección.

Las ventajas que se derivarían inmediata y rápidamente de esta flexibilización de la estructura del empleo público español serían considerables, y ya hemos hecho referencia a algunas de ellas. Se trata, por lo demás, de una evolución paralela a la que hemos visto que se ha producido en otros países de nuestro entorno de Europa continental (Francia, Italia, Alemania) y en la propia Unión Europea, cada vez más próximos a los modelos anglosajones. En Italia, por ejemplo, un alto porcentaje del empleo público es personal laboral después de haber tenido lugar un proceso de «laboralización» o «contractualización» en este país desde 1993. También Reino Unido es un claro ejemplo de un alto porcentaje de personal laboral en el empleo público. Tan solo un 9 % del personal es *civil servant*, que sería la figura más similar a la función pública española, teniendo el resto del personal público la condición de *public servants* cuya regulación y condiciones equivalen al personal laboral en España. Además, cabe destacar el caso de Francia, donde el personal laboral carecía de

regulación propia hasta 2012, año en que se comenzaron a introducir diversas disposiciones en el ordenamiento jurídico que hacían referencia a las condiciones que deben cumplir los allí denominados «agentes contractuales». En general, por tanto, viene aumentando la aceptación institucional del aumento en la contratación de esta clase de personal. Y por buenas razones.

La propia regulación del EBEP, tanto en su versión de 2007 como en la de 2015, garantiza a los trabajadores públicos no funcionarios todos los derechos que permiten proteger sus funciones y su situación personal, a lo que se añade la tutela europea, vía un Tribunal de Justicia cada vez más exigente con la igualación de cualquier condición laboral entre unos y otros. Este esquema, sin suponer por ello una desprotección inconstitucional, garantizaría pues mucha más flexibilidad y capacidad de adaptación de la Administración pública que, por un lado, podría contratar residentes extranjeros sin limitaciones y, por otro, permitiría establecer mecanismos de rescisión del vínculo laboral en casos de incumplimiento de las funciones o incapacidad, así como adoptar en situaciones excepcionales medidas de reestructuración del empleo público por razones objetivas.

Por lo demás, y en paralelo a la facilitación de la resolución del vínculo laboral cuando fuera necesario, una medida como esta permitiría aligerar algunos de los controles *ex ante*, tanto más esenciales y rígidos cuanto más irreversible es una decisión, que acaban conduciendo a unas excesivas y desproporcionadas cautelas a la hora de diseñar los sistemas de selección que generan enormes costes sociales. Sin duda, hay razones que lo aconsejan si, una vez contratado alguien como empleado público, pasa a ser casi imposible actuar en caso de incompetencia o pasividad en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, una laboralización de los muchos puestos de trabajo donde no hay necesidad alguna de proteger intereses constitucionales vinculados al ejercicio de funciones de autoridad generaría también el efecto indirecto sumamente beneficioso de incentivar mecanismos de selección y acceso más livianos.

2. Introducción de una suerte de «examen de Estado» para la selección de funcionarios

Las funciones reservadas a personal funcionario deben ser, lógicamente, solo las que cumplan los mencionados requisitos y por su carácter excepcional requerirán normalmente para el acceso a las mismas de la obtención previa de un grado universitario. Por su mayor importancia funcional y por la inamovilidad asociada a esta condición, la selección en estos casos ha de ser, como se ha dicho, mucho más cuidadosa y responder a criterios de exigencia acrecentados. De entre ellos, la tradicional experiencia de las actuales oposiciones permite identificar aspectos positivos, como el rigor técnico y conocimiento teórico que garantizan, pero también los problemas ya largamente referidos. Parece aconsejable, pues, tratar de buscar cómo conservar estos efectos positivos pero eliminando algunos de los

inconvenientes, en la línea de lo que, como planteamiento de principio, se viene sugiriendo recientemente por algunos autores (Ramíó y Salvador, 2018).

A efectos de combinar los primeros con la eliminación de los segundos se propone un sistema, cuya implantación es de nuevo perfectamente compatible con el marco legal y constitucional en vigor, que se establecería para el acceso a aquellos puestos de la función pública que requieran una titulación universitaria, que combine el modelo alemán de «examen de Estado» con un sistema más parecido a los del «modelo MIR» español (necesario por cuanto la función pública española no se compone únicamente de personal derivado de una única carrera universitaria y es más operativo de este modo que con un único examen) de un modo que podría asemejarse a la siguiente propuesta:

- Examen de Estado por titulación para poder acceder al período formativo y de prácticas retribuidas en las administraciones públicas que se consideren afines a esa formación, a partir de una elección por nota en los exámenes (combinado en parte, mínima a efectos de evitar distorsiones, con la nota de la carrera).
- Período de prácticas formativas retribuidas, de duración variable según los puestos, de entre tres y cinco años.
- Segundo examen de Estado, de acceso a la función pública con la condición de funcionario tras superar correctamente el período de prácticas ya referido, que ha de ajustarse a la oferta de empleo público para que permita, caso de ser superado, la continuidad de todas aquellas personas seleccionadas en primera instancia y que han logrado la superación de todo el proceso.
- Elección de puesto de trabajo por la persona candidata de entre los disponibles entre los reservados a personal funcionario (la oferta inicial de puestos en el primer examen de Estado ha de ajustarse, como se ha referido, a las previsiones de necesidades futuras en cada una de las materias para evitar embudos).

Como notas adicionales, ha de quedar claro que el examen de Estado inicial ha de ser exigente y competitivo, conservando así las virtudes esenciales del modelo español tradicional, que son indudables a estos efectos, pero también estandarizable y de corrección objetiva, al estilo del actual MIR y equivalentes para las distintas profesiones sanitarias. Estas pruebas no han de requerir una preparación excesiva que obliguen a dedicarle mucho tiempo más allá de la superación de los estudios de grado para evitar distorsiones y costes sociales de los que hemos detallado como una de las principales taras del sistema español. Igualmente, habría de limitarse numéricamente (se proponen dos intentos como máximo) la posibilidad de presentarse en reiteradas ocasiones a esta prueba inicial. Se trata de una medida necesaria para evitar abusos y que quienes puedan permitirse una mayor iteración de intentos puedan salir beneficiados de un

modo que no prime tanto el mérito y la capacidad como la condición socioeconómica que ampare esta posible reiteración.

La superación del examen de Estado inicial depende de la existencia efectiva de plazas que permitan acceder a unas prácticas, siempre a partir de la superación de un umbral mínimo de nota. Se trata, pues, de una prueba de selección competitiva. Para la elección del lugar de prácticas se tendría en cuenta tanto la nota media final de la carrera como la nota obtenida en este primer examen.

El segundo examen de Estado se propone semejante al alemán, con un contenido teórico importante pero vehiculado sustancialmente a través de la puesta en práctica de estos conocimientos. En esta línea, estamos totalmente de acuerdo con la opinión expresada por cada vez más autores en España, pero poco o nada llevada a la práctica, de aprovechar las posibilidades de flexibilización sobre el contenido de los exámenes que se derivan de la regulación del TREBEP. Adicionalmente, hay que señalar que conviene que esta prueba sea, como en Alemania, suficientemente genérica como para permitir después una asignación de funciones por puesto de trabajo y no por pertenencia a un cuerpo.

Una ventaja adicional de un proceso como el propuesto es que resuelve de manera natural algunos de los problemas tradicionales del modelo español de acceso a la función pública (ausencia de período de pruebas, excesiva dependencia de los cuerpos, poca movilidad entre puestos de trabajo), pues el propio sistema de acceso los minimiza notablemente. Es el caso, también, de un problema particular del acceso a la función pública en algunas comunidades autónomas españolas, como el de la exigencia del conocimiento de las diversas lenguas oficiales de sus territorios, que con un sistema como el propuesto, sencillamente, se resolvería fácilmente sin generar exclusiones en el período equivalente a la «residencia». Así, para la superación del período de prácticas y de este segundo examen se pueden establecer requisitos adicionales (lingüísticos, por ejemplo) que hayan de ser acreditados y se consideren imprescindibles para consolidar la condición de funcionario, pero que de este modo no constituirían una barrera de entrada innecesaria para atraer todo el talento disponible e interesado en la fase inicial de la selección.

La solución, a nuestro juicio, no es solo elegante jurídicamente, sino muy beneficiosa tanto para la Administración pública (que puede a la vez contar con todo el talento potencialmente disponible pero a la postre también garantizar la competencia lingüística de sus trabajadores, lo que también es una necesidad incuestionable) como para los ciudadanos, que no se ven sometidos a barreras de acceso innecesarias. De este modo, con un simple cambio organizativo se podría superar uno de los elementos y factores que más tensión y discusión generan, así como sentimientos de agravio en ambos sectores, con enorme facilidad y contentando todos los valores y principios en juego: posibilidad de que todo el mundo pueda presentarse con independencia de su lengua de origen y garantía del efectivo conocimiento de las lenguas de uso de la Administración por parte de sus trabajadores.

La nota obtenida en este segundo examen determinaría el orden de elección para el puesto en el que se ejercerán las funciones públicas iniciales a las que se incorporará la nueva o nuevo trabajador público, que entraría así a formar parte de la función pública en la condición de personal funcionario público en período de prueba, cuya duración dependerá de la categoría de entrada.

Otro problema que se resolvería por esta vía es el que a veces aparece con la necesaria exigencia de titulación que en muchas ocasiones supone un requisito para acceder a puestos en los que se desempeñan funciones para las que no son necesarias las habilidades obtenidas mediante la adquisición de un título universitario. El sistema aquí propuesto solucionaría también este problema ya que únicamente se requeriría titulación para un grupo bastante reducido de empleados públicos puesto que se exigiría casi en exclusiva al funcionariado que, tal y como se ha planteado anteriormente, proponemos reducir, componiéndose exclusivamente de aquellos puestos que realizan funciones muy específicas que requieran gran independencia o de autoridad. Por tanto, la exigencia de titulación se daría solo en los casos en que verdaderamente es necesaria para el ejercicio de las funciones.

El modelo propuesto ayudaría también a resolver uno de los problemas más acuciantes de la función pública española, como es la importante tasa de interinos que anómalamente, y desde hace años, son un elemento estructural más del sistema. A partir de la definición restrictiva de los puestos de funcionario, solo una minoría seguirían debiendo optar a un puesto funcional. Para ellos, y superada la prueba inicial, se podría entender como realizada y superada la parte práctica, de modo que únicamente quedaría la última fase y examen para estabilizarse como personal empleado público con esa condición. Para el resto, sería relativamente sencillo adaptarse al sistema de acceso ordinario al empleo público no funcionarizado que se propone a continuación.

3. Propuesta para el sistema de acceso ordinario al empleo público no funcionarizado

El sistema de acceso propuesto para estos casos, que se pretende también rápido, flexible y objetivo, consistiría en un modelo basado en la superación de pruebas estandarizadas en distintas fases, con período de prácticas de un año.

Este sistema busca impulsar, en primer lugar, la igualdad de oportunidades, pero justamente por ello incrementará enormemente la cantidad de solicitantes, lo que es una consecuencia en principio absolutamente positiva, aunque tiene la desventaja de incrementar los costes y complejidad de la gestión del mismo. Para aligerarlos, se propone, como ya se ha anticipado, una selección en diversas fases inspirada en algunos de los sistemas comparados que hemos tenido ocasión de analizar:

- Modelo de pruebas psicotécnicas al estilo de las que realiza la UE en la fase de admisión, con límite de presentación (se propone establecer ese límite en 2 intentos). La utilización de pruebas psicotécnicas como fase eliminatoria en los sistemas de acceso al empleo público está ya absolutamente generalizada en los sistemas occidentales como Reino Unido, Italia, Estados Unidos y la Unión Europea y resulta llamativo que no se lleve a cabo en España, donde hasta la fecha se considera mejor establecer un sistema de restricción de los candidatos por medio, directamente, de la «disuasión socioeconómica». Mediante esta clase de pruebas se permite la obtención de una noción general sobre las aptitudes básicas necesarias para cualquier empleo de las personas aspirantes, como por ejemplo capacidad de comprensión lectora, razonamiento verbal y numérico y comunicación. Cabe también tener en cuenta que son pruebas que no requieren largos períodos de estudio, sino que se preparan con la práctica y repetición y quizás con algún repaso general de conceptos matemáticos y lingüísticos básicos puesto que lo que se trata de evaluar son las habilidades que ya poseen los aspirantes, esto es, su capacidad general. Esto elimina en gran medida el componente discriminatorio que implica la dedicación de largos períodos de preparación para las oposiciones antes mencionado.
- Pruebas estandarizadas de conocimientos sobre el funcionamiento de la Administración pública solo para quienes superen la primera fase.
- Selección a partir de la combinación de las notas de pasadas pruebas combinadas con la evaluación de méritos estandarizados solo para quienes hayan superado las dos primeras fases y a partir de ese momento, establecimiento de un sistema de prelación por puntos.
- En todo caso, el acceso a cada puesto de trabajo habría de realizarse por medio de pruebas de selección *ad hoc* decididas por los responsables del grupo en que se integrará la nueva o nuevo trabajador público, que han de atender tanto a los resultados estandarizados de las pruebas como a las evaluaciones durante la formación y como a la posibilidad de ajustar el proceso de selección al perfil de personal que requieran. Esto último es algo que ya se hace en países como los Estados Unidos o el Reino Unido y que contribuiría a la eficiencia y eficacia del sector público, puesto que las personas seleccionadas lo serían con base en su capacidad específica para desarrollar las tareas que les corresponderán como empleados públicos. En este sentido, cabría considerar la incorporación de «centros de evaluación», como ya se hace en Reino Unido, la Unión Europea y EE. UU., en los que las personas aspirantes se enfrentan a situaciones y tareas típicas a las que tendrán que enfrentarse y resolver como parte de la Administración pública.

Adicionalmente, hay que señalar que las bolsas de personal interino deberían eliminarse por medio de pruebas de esta índole y que, si bien para la primera de ellas conviene establecer un límite de intentos no se considera necesario, en cambio, para la presentación a las ulteriores fases.

Las pruebas deben secuenciarse de forma calendarizada que permita a los ciudadanos y ciudadanas programar su presentación a las mismas, con una oferta de empleo público suficiente y que cubra todas las vacantes estructurales en cada convocatoria. Y ello con carácter anual o bienal. Durante el período entre pruebas, y caso de producirse nuevas vacantes estructurales, se cubrirían atendiendo a los resultados de las pruebas ya realizadas, incorporando a estas personas como trabajadores públicos estables.

Con periodicidad regular (se propone una prueba cada 5 años), se establecerán mecanismos de oposición de perfiles clásicos entre este personal laboral para cubrir un porcentaje, siempre inferior al 35 % del total de plazas, de las posiciones de funcionarios previstas para el siguiente período equivalente. De este modo se garantiza también la posibilidad de carrera y mejora dentro del empleo público para todos aquellos que lo prefieran y demuestren trabajo y esfuerzo continuados, con independencia de no haber superado (o de no haberse presentado) en su día el modelo de acceso basado en el sistema de examen de Estado.

Por último, cabría además considerar la posibilidad de eliminar completamente las pruebas de acceso para determinados puestos del grupo C1 de la misma manera que se hace en Francia, puesto que así se podría aumentar la eficiencia y reducir los costes de los procesos de selección.

4. Cómo combinar el modelo propuesto de empleo público en prácticas con la existencia de prácticas, becas o ayudas para ciertos supuestos

A nuestro juicio, y vistas las necesidades y problemas del modelo de empleo público español en estos ámbitos, pero también algunos ejemplos comparados que tomamos como referencia, creemos insoslayable completar el modelo que proponemos con el establecimiento de un programa global de empleo público en prácticas (se entiende mejor este sistema que su articulación por medio de becas) que permita la convocatoria unitaria y centralizada de todas las ofertas de esta índole aunque luego puedan establecerse diferencias en los perfiles buscados por cada órgano, para un número importante de puestos de apoyo y formativos a fin de dar posibilidades de prácticas y formación que no tengan traducción directa en el acceso al empleo público estable. Para ello, se estima esencial agrupar y dotar de coherencia a todos los programas actualmente existentes en el seno de muy diversos organismos y departamentos de cada Administración pública, que en ocasiones se presentan por medio de procedimientos muy dispersos y dispares, lo que genera problemas de sesgo notables y exceso de opacidad en no pocas ocasiones. La centralización de la oferta de formación en prácticas, becas y equivalentes que realiza cada Administración pública según nuestra propuesta permitiría, como resulta fácil de entender, su mejor difusión y garantizar la igualdad de

oportunidades sin menoscabar la autonomía de cada Administración autonómica o local.

A partir de la convocatoria conjunta, los currículums serán posteriormente evaluados en cada uno de los organismos convocantes a partir de sus convocatorias y requisitos específicos y de las preferencias expresadas por los solicitantes. Estos programas en prácticas han de tener valor formativo y han de permitir cubrir necesidades no estructurales de plantilla asociadas a proyectos de nueva implantación, experiencias piloto, ayuda a iniciativas novedosas, etc. Los años trabajados en los mismos habrán de ser computables entre los méritos para el acceso al empleo público laboral. Estos sistemas, así pues, permiten completar la formación de aquellos graduados universitarios que no superen el modelo de examen de Estado y busquen incorporarse a la función pública, pudiendo preparar el acceso a la vía laboral mientras realizan labores en prácticas retribuidas. Estos programas, por último, deberán ser diseñados para garantizar, al menos en parte de los mismos, una especial atención a la promoción del acceso al empleo público de colectivos en condiciones de desigualdad de origen.

En países como el Reino Unido y Francia se ha dado inicio en los últimos años, y continúan desarrollándose en la actualidad, a programas de prácticas para fomentar el acceso al empleo público de minorías, grupos discriminados, personas en riesgo de exclusión social, o procedentes de entornos socioeconómicos desfavorables. En este sentido el sistema de prácticas podría articularse de manera que se incorporasen algunos programas específicamente dirigidos a la inclusión de perfiles personales específicos. Algunas de las posibilidades, siguiendo el modelo utilizado en Reino Unido, serían las siguientes:

- Programa de formación para personas que no posean título universitario: se trataría de formar a las personas participantes en una serie de tareas específicas desarrolladas por la Administración pública, consistiendo el período de formación en unas prácticas remuneradas, incorporándose las personas participantes a formar parte de un equipo de trabajo en la Administración pública.
- Programas que ofrezcan experiencia laboral remunerada en la función pública a personas jóvenes desempleadas.
- Programas de prácticas para estudiantes de minorías étnicas, estudiantes con discapacidad y estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos infrarrepresentados.

5. Introducción de medidas en los sistemas de selección para garantizar y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres

Cabe destacar, en el sentido en que lo hacen ya algunos documentos en España como es el caso del *Libro Violeta de la Función Pública Valenciana*, que los sistemas de selección deberían adaptarse a las condiciones de las personas aspirantes en situación de maternidad o permiso por parto (*Libro*

Violeta de la Función Pública Valenciana, 2016: 76). En este sentido, el sistema propuesto en el presente informe reduce la rigidez que caracteriza al actual modelo de oposiciones: en efecto, la propuesta relativa a un proceso que incluya dos exámenes de Estado que no requieran la misma dedicación que una oposición y un período de prácticas remuneradas permite así mayor facilidad a la hora de compaginar la preparación del acceso al empleo público.

Asimismo, resulta necesario desarrollar estrategias de formación y concienciación con el objetivo de que más hombres asuman tareas relativas al cuidado y que se acojan a posibilidades como la reducción de la jornada de trabajo o excedencias ya que la mayor parte de personal que opta por dichas posibilidades son mujeres lo que, si bien evita su expulsión del mercado de trabajo, también implica la dificultad y retraso en su ascenso profesional (Blau y Kahn, 2013: 255; Cain Miller, 2015). Esta clase de estrategias deberían compaginarse con programas de formación específicamente dirigidos al fomento de la ocupación de puestos con mayor responsabilidad por mujeres con el objetivo de facilitar el acceso de mujeres a puestos de dirección.

También, como medida temporal, teniendo en cuenta que más de un 90% de las personas con jornada reducida por cuidados son mujeres,¹ se propone tanto en los procesos de selección como de promoción del personal empleado público, la incorporación de un coeficiente corrector, aumentando la puntuación de las mujeres en función del número de descendientes, así como del número de personas a cargo. Asimismo, no debería descontarse del tiempo trabajado los períodos en los que se haya disfrutado de reducciones de jornada laboral o permisos por cuidado de personas dependientes.

La incorporación de un sistema de acceso directo a puestos de dirección en el empleo público que se expone en el siguiente punto podría también suponer un factor de igualación. Si en la selección de las personas que pudiesen acceder de manera directa a la formación para puestos de dirección se tuviese fundamentalmente en cuenta las notas obtenidas en la carrera universitaria, esto beneficiaría a las mujeres dado que tienden a obtener mejores resultados académicos.

6. Formación de directivas y directivos públicos

Con el fin de promover perfiles de directivos públicos y dotar de contenido las previsiones legales básicas previstas al efecto, se propone la creación, a partir de las actuales estructuras del Instituto Nacional de Administración Pública y sus equivalentes autonómicos, y en colaboración con las universidades públicas, el diseño de programas de formación personal de dirección, becando a empleadas y empleados públicos ya estabilizados debidamente seleccionados para realizar estos cursos e, incluso, estableciendo programas específicos exclusivamente formativos con liberación de otras tareas durante su período de duración. Las y los

directivos públicos y altos cargos dentro de la función pública española, tanto estatal como autonómica, en el modelo propuesto, serían necesariamente seleccionados en el futuro de entre estos profesionales, salvo en aquellos casos en que, justificadamente, se requiera de un perfil extraordinariamente específico que deba buscarse en el mercado privado. Se trataría por esta vía de evitar algunos de los problemas de infantilismo y falta de inteligencia institucional que han sido tradicionalmente achacados al sistema español de selección y formación de directivas y directivos públicos, tendiendo hacia una profesionalización que supere por fin el modelo actual, dependiente de un cordón umbilical entre cargos políticos que hacen de personal funcionario y altos empleados públicos que acaban teniendo que asumir funciones directivas al que nos hemos referido.

Este es un sistema ya establecido en una multiplicidad de países como Francia, Italia o Reino Unido. Se trataría fundamentalmente de hacer efectiva la figura del directivo público profesional mediante el establecimiento de dos vías principales para la formación de directivos públicos inspiradas en las que mejor están funcionando en países de nuestro entorno:

- Establecer un curso de formación de directivos públicos dirigido a personas que ya sean empleadas públicas, realizando la selección de personas candidatas mediante la superación de determinadas pruebas y el cumplimiento de una serie de méritos previamente adquiridos, teniéndose en cuenta los cursos de formación relevantes previamente realizados y el nivel de idiomas entre otros elementos.
- Establecer un sistema de acceso directo a puestos de dirección mediante la selección a partir de las notas obtenidas en el segundo examen de Estado y del currículum de las personas aspirantes. Tras la superación del segundo examen de Estado, las personas seleccionadas entrarían a formar parte de un curso formativo teórico-práctico cuya superación determinaría su acceso directo como directivos públicos profesionales.

7. Casos particulares

- Personal educativo al servicio de las administraciones de las diferentes comunidades autónomas. Se propone implementar para estos casos un MIR educativo, replicando el modelo estatal para las profesiones sanitarias, a escala autonómica, con la sustitución del actual modelo de entrada, que en la práctica es la interinidad, por la realización de 5 años de prácticas.
- Tanto para la gestión posterior del MIR sanitario, una vez concluido, con un acceso al empleo público sanitario que ya depende exclusivamente de las CC. AA., como del MIR educativo, se propone desvincular del proceso de selección ciertas rigideces propias del modelo de función pública, esencialmente a la hora de identificar un concreto puesto de trabajo a una persona de por vida por una prueba de selección única.

Así, se aconseja un tratamiento dinámico y evolutivo de la evaluación del rendimiento y del control del trabajo realizado por los empleados públicos en los responsables de cada grupo, a los que hay que dar más capacidad de actuación (y a los que también habrá que exigirles, por ello, más responsabilidades). Podría tomarse el ejemplo del sistema de provisión de puestos del NHS inglés, con gran capacidad de decisión de cada responsable. Asimismo, se aconseja dar mayores poderes a la hora de seleccionar al profesorado a los centros públicos, a partir de su proyecto educativo. Este modelo permite, de forma coherente con lo propuesto para el resto del empleo público, avanzar en la posible desfuncionarización de los trabajadores públicos que realizan funciones no relacionadas con el ejercicio de autoridad sino prestacionales.

Por último, y al margen de su posible extensión a todo el sistema de selección de empleados públicos, es obvio que el cambio propuesto tanto en educación como sanidad es especialmente interesante dados los problemas de articulación que a día de hoy son patentes en ambos sectores. Por esta razón, incluso en el caso de poner en marcha todo el sistema aquí defendido, podría comenzarse por estos sectores a modo de prueba experimental. En ámbitos como el educativo se resolvería así, por ejemplo, el actual atasco en la estabilización derivado de la enorme cantidad de personal interino y, a la vez, se dotaría de mucha más flexibilidad a los centros docentes para reclutar personal, fomentando la competencia y mejora profesional. Otra posibilidad alternativa de inicio del cambio de modelo de forma gradual pasa, por ejemplo, por la experimentación limitada solo a los puestos de función pública directamente relacionados con el ejercicio de funciones jurídicas (donde la dilación en el tiempo que supone la realización de las actuales oposiciones en muchos casos genera unos costes sociales particularmente grandes y unos sesgos de tipo socioeconómico, por ello, más preocupantes).

2. CONCLUSIÓN

En definitiva, consideramos que el sistema propuesto y su puesta en práctica, siquiera sea por fases y experimentalmente, o incluso solo por parte de algunas comunidades autónomas, y más allá de las posibles matizaciones, modificaciones o críticas que pueda merecer y de la conveniencia de su desarrollo completo, podría ser un elemento clave para lograr introducir, por fin, novedades estructurales e innovación en un sector de nuestro Derecho público, el de la organización del empleo público, que está conceptualmente todavía anclado en esquemas propios del siglo xx. Las Administraciones públicas de nuestros días necesitan de sistemas de empleo público que no solo seleccionen lo mejor posible a su personal y compitan con el mercado privado de forma efectiva por los mejores profesionales sino que, además, al lograr este objetivo, incidan positivamente sobre el funcionamiento de los servicios públicos en beneficio de todos y, lo que resulta esencial e importantísimo, aprovechen todo el talento y el capital

humano disponible, venga de donde venga y abstracción hecha de sus circunstancias socioeconómicas. Solo de este modo se garantiza la igualdad de oportunidades y, a través de esta, que las y los mejores, vengan de donde vengan, puedan ofrecer lo mejor de sí mismos a la sociedad, en lugar de blindar situaciones de clase con independencia de la capacidad o rendimiento de sus miembros. Con un sistema como el propuesto, además, se sentarían las bases, comenzando por el acceso al mismo, de un modelo de empleo público tendente a una mejor y mayor profesionalización de los servidores públicos y a una efectiva mejora de sus condiciones de trabajo y rendimiento en beneficio de la sociedad.

¹ INE, «Encuesta de Población Activa del Segundo Trimestre de 2018: ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad», 2018. Disponible en línea en <<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4181>>.

REFERENCIAS

- ACADEMIE AIX MARSEILLE (2014): *Le licenciement pour insuffisance professionnelle*, en línea: <<http://www.ac-aix-marseille.fr/cid80817/le-licenciement-pour-insuffisance-professionnelle.html>> (consulta: 3/12/2016).
- BBC (2015): *Recruitment Policy*, en línea: <http://downloads.bbc.co.uk/foi/classes/policies_procedures/recruitment_policy.pdf> (consulta: 18/11/2016).
- BELANDO GARÍN, B., G. FABREGAT MONFORT, S. GARCÍA CAMPÁ y J. SEVILLA MERINO (2016): *Libro Violeta de la Función Pública Valenciana: Garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la Ley de la función pública valenciana*, Valencia, Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.
- BLAU, F. D. y L. M. KAHN (2013): «Female labour supply: Why is the United States falling behind?», *American Economic Review: Papers & Proceedings* 103(3), pp. 251-256.
- BOIX PALOP, A. (2013): *Una nova planta per als valencians: possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Barcelona, Fundació Nexè.
- (2015): *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi.
- BOSSAERT, D. (2005): *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?*, European Institute of Public Administration.
- CAIN MILLER, C. (2015): «When family-friendly policies backfire», *The New York Times*, 26 de mayo, en línea: <<https://www.nytimes.com/2015/05/26/upshot/when-family-friendly-policies-backfire.html?abt=0002&abg=1>> (consulta: 2/12/2018).
- CHARLES, M. (2003): «Deciphering sex segregation: Vertical and horizontal inequalities in ten national labor markets», *Acta Sociologica* 46(4), pp. 267-287.
- CHEMERINSKY, E. (1996): «Making Sense of the Affirmative Action Debate», *Ohio Northern University Law Review* 22, pp. 1159-1176.
- CHEN, R. H. (2015): «Women in Policing: In Relation to Female Police Officers' Level of Motivation Toward the Career, Level of Stress, and Attitude of Misconduct», *Sociological Imagination: Western's Undergraduate Sociology Student Journal* 4(1), en línea: <<https://ir.lib.uwo.ca/si/vol4/iss1/3/>> (consulta: 19/01/2019).

- CIVIL SERVANT (2014): *Definitions*, en línea: <http://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html> (consulta: 18/11/2016).
- COBO, R. (1995): *Fundamentos del patriarcado moderno*. Jean Jacques Rousseau, Madrid, Cátedra.
- COLEGIO NOTARIAL DE CATALUNYA: «Becas», en línea: <https://www.notarisdecatalunya.org/es/becas> (consulta: 29/04/2019).
- COMISIÓN DE EXPERTOS CREADA POR LA CONSELLERÍA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, REFORMAS DEMOCRÁTICAS Y LIBERTADES PÚBLICAS (2016): *Informe para la modificación de la Ley 10/2010 de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*.
- COMISSIÓ D'IGUALTAT DE LA CONSELLERIA DE SANITAT UNIVERSAL I SALUT PÚBLICA: *I Pla d'Igualtat: 2016-2019*, Generalitat Valenciana, Valencia, en línea: http://www.san.gva.es/documents/153662/6857158/Plan+de+Igualdad_Valencià.pdf (consulta: 20/01/2019).
- CONNELL, R. (2006): «Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites», *Public Administration Review* 66(6), pp. 837-849.
- CRISTOFOLLI, D., G. NASI, A. TURRINI y G. VALOTTI (2011): «Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 24(2), pp. 261-283.
- EIPA (2016): *Upcoming Training Courses*, en línea: <http://seminars.eipa.eu/> (consulta: 4/12/2016).
- EMPLOI PUBLIC (2015): *Où trouve-t-on des contractuels dans les trois fonctions publiques?*, en línea: <http://infos.emploipublic.fr/dossiers/devenir-fonctionnaire/emplois-sans-concours-les-contractuels-de-la-fonction-publique/ou-trouve-t-on-des-contractuels-dans-les-trois-fonctions-publiques/apm-456/> (consulta: 30/11/2016).
- (2016): *Emploi dans la fonction publique: ce que signifie «être contractuel»*, en línea: <http://infos.emploipublic.fr/dossiers/devenir-fonctionnaire/emplois-sans-concours-les-contractuels-de-la-fonction-publique/emploi-dans-la-fonction-publique-que-signifie-etre-contractuel/apm-81911/> (consulta: 18/11/2016).
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *Job opportunities*, en línea: http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_en.htm (consulta: 20/11/2016).
- (2019): *Statistical bulletin with more figures on staff*, en línea: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en (consulta: 22/04/2019).
- EUROPEAN PERSONNEL SELECTION OFFICE (2016): *How to Apply*, en línea: https://epso.europa.eu/how-to-apply_en (consulta: 20/11/2016).
- EUROPEAN UNION (2016a): *Becoming a Freelance Interpreter with the European Institutions*, en línea: http://europa.eu/interpretation/accreditation_en.htm (consulta: 20/11/2016).
- (2016b): *EU Administration: staff, languages and location*, en línea: http://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en

- (consulta: 20/11/2016).
- EUROSTAT: STATISTICS EXPLAINED (2016): *Public Employment: Germany, 2016*, en línea: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Public_employment_-_Germany&oldid=285823> (consulta: 12/04/2018).
- FEDERAL GOVERNMENT JOBS (2016): *Required civil service tests: Occupations requiring exams*, en línea: <http://www.federaljobs.net/agency_testing.htm> (consulta: 22/10/2016).
- FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR (2000): *The public service in Germany*.
- (2014): *The federal public service: An attractive and modern employer*, en línea: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile> (consulta: 18/11/2016).
- (2016): *The federal public service*, en línea: <http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Administrative-Reform/Federal-Public-Service/federal_public_service_node.html;jsessionid=C4F10FAAA85301F58C855BD1487C6C5D.2_cid295> (consulta: 18/11/2016).
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. (2003): *Igualdad y Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos.
- FIDONE, G. (2011): «Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la “Acción por la Eficiencia”», *Revista de Administración Pública* 186, septiembre-diciembre, Madrid, pp. 371-388.
- GENERALITAT VALENCIANA: «Gabriela Bravo presenta el Programa 500», 28 de febrero de 2019, en línea: <http://www.ceice.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=792986> (consulta: 29/04/2019).
- GOBIERNO DE ESPAÑA: «Portal de Transparencia de la Administración General del Estado», en línea: <<http://www.transparencia.gob.es>> (consulta: 7/11/2018).
- GONZÁLEZ, J. S. y J. GALÁN (2017): «¿En qué comunidad y en qué sector hay más interinos», *El País*, 30 de marzo, en línea: <https://elpais.com/economia/2017/03/29/actualidad/1490812840_851068.html> (consulta: 22/04/2019).
- GOTTSCHALL, K., S. HILS, B. KITTEL, S. STREB, M. TEPE y K. BRIKEN (2015): *Public sector employment regimes: Transformations of the State as an employer*, Londres, Palgrave MacMillan.
- HAMMERSCHMID, G., A. GÖRNITZ, A. OPRISOR y V. ŠTIMAC (2013): *Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives*, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future, COCOPS Project.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, A., A. GARCÍA-VALCÁRCEL y M. C. SÁNCHEZ GÓMEZ (2004): «El profesorado universitario desde una perspectiva de género», *Revista Educación* 28(2), pp. 105-143.

- HM GOVERNMENT (2012): *Civil Service Reform Plan*, en línea en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf> (consulta: 12/12/2016).
- HUERTA MELCHOR, O. (2013): «The Government workforce of the future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries», *OECD Working Papers on Public Governance* 21, París, OECD Publishing.
- INE (2018): «Encuesta de Población Activa. Segundo Trimestre de 2018: Ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad», en línea en: <<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4181>> (consulta: 12/01/2019).
- (2018): «Encuesta de Población Activa. Cuarto trimestre de 2018. Nota de prensa», 26 de abril, en línea en: <<https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0418.pdf>> (consulta: 22/04/2019).
- INSTITUTO DE LA MUJER (2018): «Mujeres en el gobierno», en línea en: <<http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderEjecutivo.htm>> (consulta: 28/11/2018).
- IVAP (2016): *Descripción*, en línea en: <<http://www.ivap.gva.es/desc>> (consulta: 30/11/2016).
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2015): «“MIR educativo y profesión docente”. Un enfoque integrado», *Revista Española de Pedagogía* 261, pp. 283-299.
- MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (2015): *The French Civil Service. Key Figures for 2015*.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE (2016): *Le Portail de la Fonction Publique*, en línea en: <<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>> (consulta: 18/11/2016).
- MINISTÈRE DU BUDGET, DE COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (2008): *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States 27 country profiles*, en línea en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf> (consulta: 18/11/2016).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN: «Enseñanzas no universitarias. Estadística del profesorado. Curso 2016-2017. Profesorado de Centros Públicos por comunidad autónoma/provincia, cuerpo/categoría y sexo», en línea en: <<http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Educacion/Profesorado/Profesorado/2016-2017RD/RegGen//10/&file=RDRG03.px&type=pcaxis>> (consulta: 12/01/2019).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2018): «Informe sobre la aplicación de políticas de igualdad: Ejercicio 2017», en línea en: <<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Igualdad%20de%20género/igualdad17.pdf>> (consulta: 27/11/2018).
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2010): *Public Employment in European Union Member States*, Madrid, en línea en: <http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A7%C3%A3o/Ancias/Public_Employment_EUMS.pdf> (consulta: 18/11/2016).

- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011): *Boletín de Función Pública del INAP*, 5 de octubre.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF GREECE (2008): *Staffing the Public Service*, Atenas.
- MOSTEIRO GARCÍA, M. J. (1997): «El género como factor condicionante de la elección de carrera: hacia una orientación para la igualdad de oportunidades entre los sexos», *Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación* 1, pp. 305-315.
- OCDE (2011): *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, París, OECD Publishing.
- (2012): *Human Resources Management: Country Profiles*, en línea en: <<http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>> (consulta: 18/11/2016).
- OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (2016): en línea en: <<https://www.opm.gov/>> (consulta: 18/11/2016).
- PREPARAZIONE CONCORSI (2016): *Preparazione Concorsi: risorse e spunti*, en línea en: <<http://www.preparazioneconcorsi.it/index.php>> (consulta: 24/11/2016).
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2016): *Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, en línea en: <<http://sna.gov.it/>> (consulta: 24/11/2016).
- RAMIÓ, C. (2012): *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid, Catarata (segunda edición 2015).
- RAMIÓ, C. y M. SALVADOR (2018): «Relevo intergeneracional y procesos selectivos», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial(2), pp. 156-171.
- RECIO SÁEZ DE GUINOA, J. M. (2011): «Nuevas perspectivas en los sistemas comparados de carrera funcional», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 38(7), pp. 293-394.
- RODRÍGUEZ RUIZ, B. y R. RUBIO MARÍN (2009): «Constitutional Justification of Parity Democracy», *Alabama Law Review*, 60(5), pp. 1171-1195, (p. 1181).
- ROUBAN, L. (2013): «Back to the nineteenth century: the managerial reform of the French civil service», *Labor History* 54(2), pp. 161-175.
- RUANO VILA, J. V. (2015): *Medidas de ajuste del empleo público en tiempos de crisis económica* (tesis doctoral), Valencia, Universitat de València.
- SCHEAR, E. (2005): «New revolution in civil service personnel practices», *Library Worklife: HR E-News for Today's Leaders*, septiembre, en línea en: <<http://ala-apa.org/newsletter/2005/09/17/a-new-revolution-in-civil-service-personnel-practices/>> (consulta: 18/11/2016).
- SEBASTIÁN, C. (2016): *España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2009): *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*, julio, en línea en: <http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/boletin-estad-personal-09-julio.pdf> (consulta: 22/04/2019).
- SERVICE PUBLIC (2016): *Titularisation d'un contractuel de la fpe: recrutements réservés*, en línea en: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13976>> (consulta: 23/11/2016).

- SIMPSON, R. (2004): «Masculinity at work: the experiences of men in female dominated occupations», *Work, employment and society* 18(2), pp. 349-368.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y PUBLICACIONES (2018): «Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Julio 2018», en línea en: <http://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/Bol_Semestral_201807.pdf> (consulta: 22/04/2019).
- THE MERIT SYSTEM'S PROTECTION BOARD (2016): *Federal Employee Termination Procedures*, en línea en: <<http://www.mspb.org/Federal-employee-termination-procedures.html>> (consulta: 22/11/2016).
- UK GOVERNMENT (2016a): *Working for the Civil Service*, en línea en: <<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/recruitment>> (consulta: 18/11/2016).
- (2016b): *Recruitment Hub: Government Service Design Manual*, en línea en: <https://www.gov.uk/service-manual/the-team/recruitment/hub.html>> (consulta: 18/11/2016).
- (2016c): *Dismissals on Capability or Conduct Grounds*, en línea en: <<https://www.gov.uk/dismiss-staff/dismissals-on-capability-or-conduct-grounds>> (consulta: 3/12/2016).