

# La selección en la nueva Ley de la Función Pública de Andalucía

*Rafael Jiménez Asensio*

(Consultor de Sector Público/Catedrático (acreditado) de Universidad)

SUMARIO. I.- PRESENTACIÓN. II.- LA SELECCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS. 1.- España no ha tenido una cultura asentada en el mérito por lo que afecta al acceso a la función pública. 2.- El momento selectivo es una fase trascendental de la política de recursos humanos de una organización, pues condiciona su presente y, sobre todo, su futuro. 3.- La selección es la puerta de entrada a la función pública y parte esencial de la política de recursos humanos de una organización. 4.- Las notas existenciales de la función pública tienen estrecha relación con el momento selectivo: profesionalidad; imparcialidad y estabilidad. Otras notas. 5.- Las políticas de selección deben enmarcarse en una planificación estratégica de recursos humanos: la previsión de efectivos y la identificación de necesidades a corto, medio y largo plazo. 6.- El cierre temporal de la selección: políticas de ajuste presupuestario y restricciones en la oferta de empleo público (paralización de las convocatorias de plazas), con el consiguiente incremento de la temporalidad. La pandemia agravó el problema. 7.- La obsolescencia “sobreenvenida” de la Oferta de Empleo Público como instrumento de planificación de las necesidades de recursos humanos y de la convocatoria de plazas. 8.- Un modelo continuista en el marco regulador de la selección en el Estatuto Básico del Empleado Público. 9.- El modelo institucional de la selección es propio del siglo XX y alejado de las necesidades actuales de la sociedad. 10.- Las tímidas propuestas de innovación de los procesos selectivos impulsadas desde distintos ámbitos han tenido una aplicación tibia o simplemente han quedado paralizadas. III.- DESAFÍOS INMEDIATOS DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO. 1.- El mito de la atracción y captación del talento por el sector público. 2.- El desarrollo de unas organizaciones públicas inteligentes que generen un ecosistema profesional. 4.- El reforzamiento de las capacidades administrativas de la función pública depende directamente de la mejora de los procesos selectivos. 5.- Apostar por una planificación estratégica de recursos humanos, una previsión de efectivos y

una ágil y efectiva gestión de los procesos selectivos. 6.- Relevo generacional como test de estrés de las Administraciones Públicas en el largo proceso de reposición de efectivos durante los próximos años. 7.- Los procesos selectivos en la función pública deben promover que la sociedad real se refleje en las estructuras de personal al servicio de las administraciones públicas, mediante políticas de cohesión e integración de la diversidad. 8.- Repensar la selección en la función pública. Algunos pasos. IV.- LÍNEAS FUERZA DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA LEY 5/2023, DE 7 DE JUNIO, DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA. 1.- Introducción. 2.- La selección de funcionarios en la exposición de motivos de la Ley. 3.- La aplicación de las reglas de selección al personal al servicio de la Administración Local 4.- Previsiones generales conexas en materia de selección de personal en la LFPA 5.- Selección y negociación colectiva: la extensión del modelo TREBEP y de su desviación normativa ulterior 6.- Una configuración continuista de la Oferta de Empleo Público. 7.- Una estructura corporativa tradicional, marcada por la rigidez y la sofisticación, que es la puerta de entrada a la función pública autonómica. 8.- Principios y requisitos de acceso en la LFPA. 9.- Órganos de selección. La continuidad, con matices, de un modelo amateur de gestionar los procesos selectivos. 10.- Sistemas selectivos: continuismo legal e indeterminación. 11.- Los procesos selectivos como “caja de herramientas”. Finalidades de la ley y naturaleza potestativa de las medidas. 12.- Continuismo en la regulación legal de las convocatorias. 13.- Selección de funcionarios interinos y personal laboral temporal. La cristalización legal de “las bolsas de empleo”. 14.- Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público: las hipotecas de la legislación básica y algunas novedades. V.- A MODO DE CONCLUSIONES. VI.-BIBLIOGRAFÍA

## I. PRESENTACIÓN

Si bien su enunciado es más concreto, este trabajo tiene un triple objeto: por un lado, identificar de dónde venimos y dónde estamos en lo que respecta a la selección en la función pública; por otro, exponer algunos desafíos mediatos e inmediatos a los que se enfrentan las políticas selectivas en el sector público; y, finalmente, llevar a cabo un análisis puntual de la regulación recogida en la reciente Ley de Función Pública de Andalucía, que es el título del presente artículo. No obstante, comprender el marco normativo actual de la función pública andaluza, requiere analizarlo también a partir de sus hipotecas generales, donde el legislador o el gestor poco pueden hacer para paliar sus letales efectos.

Expuestos estos tres enfoques, se realizará asimismo una breve valoración general conclusiva de la regulación del momento selectivo en la ley andaluza.

Los presupuestos conceptuales y prácticos de los que parte este estudio a la hora de abordar tan importante objeto se irán desgranando a lo largo de estas páginas, pero aun así se pueden adelantar algunas hipótesis de trabajo, tales como que los procedimientos tradicionales de seleccionar funcionarios (o lo que aquí denominamos como *vieja selección*; aunque sea la que actualmente sigue imperando), que en sus elementos formales y materiales hunden sus raíces en los siglos XIX y XX, conforman un modelo que está agotado o prácticamente muerto en lo que a su efectividad respecta. Aunque el viejo sistema selectivo sigue teniendo numerosos defensores, principalmente en los miembros de los cuerpos de élite, entre los expertos en ese ámbito hay una relativa coincidencia en que ese modelo está periclitado y que debe ser objeto de transformación o cambio.

Aun así, la vieja selección no se termina de ir nunca y los nuevos modelos selectivos que se apuntan por doquier no acaban tampoco de nacer o, al menos, de arraigarse con ciertas garantías. El hecho cierto es que los procesos selectivos siguen siendo procedimientos muy formalizados jurídicamente (en aras, se dice, a articularlos con un haz de garantías hacia quienes en ellos intervienen), de larga extensión temporal en su ejecución (con todas las disfuncionalidades que ello genera), con formatos de contenidos muy clásicos (temarios, algunas veces irracionalmente extensos y pésimamente elaborados), estructura de las fases de evaluación con un esquema igualmente muy clásico (evaluación de conocimientos y/o destrezas; y menos atención a otras variables como la inteligencia, la personalidad o el desarrollo profesional contrastado), preterido por la multiplicación de los ejercicios de test (que han adulterado aún más esos procesos) y sin la exigencia —salvo en algunos cuerpos de la AGE— del conocimiento del inglés u otras lenguas extranjeras. Las Comunidades con lengua oficial distinta del castellano sí que exigen acreditar el conocimiento de aquella, pero no el de esta, llegando a darse en algunos casos la paradoja de que hay funcionarios que se desenvuelve bien en la lengua propia y con dificultades (orales o escritas) en la lengua común del Estado, sobre el dominio de la cual nadie les evalúa (pues se da como un valor entendido). Asimismo, el formato de los “tribunales” está aún muy preñado de una configuración amateur de tales órganos selectivos, con lo cual el momento selectivo y su propia operatividad depende en buena medida de la composición de tales órganos, la concepción que sus miembros tengan de la función y, en fin, el ancho margen de discrecionalidad técnica que les ampara en el ejercicio de sus tareas.

En verdad, el deterioro del momento selectivo en la función pública no solo es consecuencia de los factores expuestos de forma expeditiva más arriba, sino que la degradación de la selección en la función pública ha ido adquiriendo tintes grotescos en una huida sinfín hacia el *abaratamiento* de las exigencias para acceder a la función pública, hasta el punto de que, con la finalidad evidente de aplantillar al personal

interino sin apenas ningún tipo de exigencias materiales (solo formales), *en buena parte de las administraciones públicas españolas ya no se selecciona realmente, sino que los procesos implantados son exclusivamente de incorporación a las plantillas de ese tipo de personal interino*; esto es, desde una perspectiva real, la selección ha dado paso a procesos de *incorporación más o menos automatizada* del personal interino a las plantillas de las administraciones y de su sector público. Aunque había ya bastantes precedentes en esta forma de plantear los procesos selectivos “blandos” (Xavier Boltaina, 2018), el punto de inflexión de ese nuevo modelo (aunque con pretendida vocación de transitoriedad en su ejecución, que no se cumplirá) vino de la mano de la polémica Ley 20/2021, luego ahondada en sus espurios fines por el pintoresco artículo 217 del Real Decreto-ley 4/2023. Pero no conviene que los árboles nos impidan ver el bosque. Es preciso, por tanto, retomar el enfoque antes expuesto.

## II. LA SELECCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS

Este epígrafe se desarrollará mediante la formulación de diez tesis y una reflexión incorporada que contamina en buena medida lo expuesto, al hilo de los denominados eufemísticamente *procesos de estabilización*, que en su versión más contundente comportan la negación de los procesos selectivos y su configuración como simples procesos de incorporación “ordenada” de personas a la función pública bajo criterios preferentemente de antigüedad en el tiempo de servicios prestados, y al margen de la aplicación material de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, cuyos elementos adquieren un reflejo altamente tibio en estos procesos, hasta incluso desvanecerse por completo.

### **1. España no ha tenido una cultura asentada en el mérito por lo que afecta al acceso a la función pública**

En verdad, la cultura del mérito en el acceso a la función pública, aunque parcialmente hunde sus raíces en algunas experiencias puntuales de acceso a los cuerpos especiales de la Administración del Estado durante el siglo XIX (De la Oliva-Gutiérrez Reñón; Jiménez Asensio, 1989), tan solo ha tenido arraigo firme en algunos períodos del siglo XX y en ciertas administraciones (especialmente, en la Administración General del Estado, AGE). A lo largo de nuestra historia administrativa y en no pocos casos y momentos, esa voluntad selectiva de aplicar el principio de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública se ha visto totalmente empañada por sistemas de nombramiento y cese totalmente discrecionales (cesantías), por la constante existencia de procedimientos selectivos extraordinarios que tenían como vocación principal aplantillar estructuralmente personal interino o temporal

(lo que se llegó en denominar “función pública paralela”), o incluso mediante la opción de las conocidas “oposiciones patrióticas” (durante el franquismo). En no pocas circunstancias, en efecto, el acceso a la función pública se ha hecho por la puerta de la interinidad, que se convirtió así en el *modo de acceso ordinario al empleo público*, que también en numerosas circunstancias se ha abierto sin especiales exigencias de concurrencia competitiva o de acreditación de competencias. Una vez incorporados a las estructuras funcionariales o del empleo público, el siguiente paso ha sido *normalizar* esos accesos a la condición de funcionarios de carrera o de personal laboral fijo mediante pruebas llamadas formalmente selectivas, pero que se diseñan de tal manera que siempre acceden aquellos que ya están, y también por lo común por medio de la comprobación de muy bajas exigencias o, incluso, por medio de concurso “de méritos” (cuyo peso determinante es el tiempo de servicios prestados a la propia Administración). Lo cierto es que esa cultura de *acceso barato* al empleo público, ha tenido como contrapunto importante una función pública cuyos procesos selectivos mal aplicados han provocado, por lo común, *costes disfuncionales elevados*.

## **2. El momento selectivo es una fase trascendental de la política de recursos humanos de una organización, pues condiciona su presente y, sobre todo, su futuro**

En efecto, con toda probabilidad el momento selectivo es el más importante de las distintas fases en las que se articula una política de gestión de personas en una Administración Pública. Es bien obvio que, teniendo en cuenta que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo en el sector público conlleva habitualmente la estabilidad *sine die* y la prolongación de los servicios prestados por varias décadas hasta la jubilación, una mala o equivocada decisión selectiva hipoteca la vida y el presupuesto de la organización (Administración Pública) para varias generaciones. No es precisamente un asunto menor. Tal como se decía más arriba, los costes funcionales son inmensos, pues quien trabaja mal o muy mal repercute varias de sus tareas o sus fallos sobre la organización y sobre sus propios compañeros; pero ese mal desempeño (que, por lo común, no se mide en nuestras organizaciones, al no haber sabido o no haber querido implantar sistemas de evaluación del desempeño) tiene además y sobre todo impacto especial sobre la calidad de los servicios y prestaciones públicas, deslegitimando la propia imagen de la Administración Pública y generando desconfianza entre la ciudadanía.

No menores son los impactos fiscales que tiene una mala decisión selectiva, pues si la persona reclutada no se adecua a las exigencias o competencias propias del puesto de trabajo o de la estructura funcional respectiva, y sus prestaciones son bajas o muy bajas, las consecuencias financieras (al margen de las organizativas y funcionales) pueden ser letales, dado que se requerirá cubrir esas carencias con

nuevos efectivos y los costes retributivos se tendrán que duplicar en algunos casos, lo que si se calcula por el tiempo (o décadas) de los servicios (no)prestados (o prestados inadecuadamente), se observará claramente cómo se multiplican los costes financieros hasta límites insospechados. Esos efectos económicos son letales y se agudizan conforme la organización es más pequeña, así como cuando los puestos de trabajo afectados son menos numerosos (o no existen apenas dotaciones). En esos supuestos, la mala selección puede ocasionar, además, necesidades reales de externalizar el servicio por manifiesta incompetencia de quien lo debería prestar. No hay que llamarse a engaño, muchas contrataciones públicas que llevan a cabo las administraciones se deben en buena medida a un déficit evidente de competencias profesionales de sus propios funcionarios.

Algunas de esas taras se podrán corregir con el paso del tiempo, pero otras muchas no. La hipoteca para la organización será pesada, tanto en lo que afecta a la inserción de personas inadecuadas como al peso presupuestario (gasto público ineficiente) que comporta tal medida. Por no hablar de la contaminación que supone incorporar funcionarios que no hagan bien su trabajo o que dispongan de nula o escasa versatilidad y polivalencia, pues tales personas pueden arrastrar, además, dosis innegables de *toxicidad* o de *contagio* al funcionamiento de esas estructuras administrativas en las que se insertan, y sobrecargar (lo que suele ser más común de lo que se piensa) el trabajo de aquellos profesionales que ejercen bien sus funciones. Una mala decisión selectiva es, por tanto, una muestra evidente de mal gobierno y de despilfarro, así como de mala gestión. Se puede comparar en sus efectos a las pésimas consecuencias de nombramientos clientelares o fruto del amiguismo o nepotismo en lo que afecta al ingreso al empleo público. En determinados contextos, puede llegar a ser una modalidad atípica de corrupción política, gestora o sindical. Los costes de todo ello son elevadísimos y los paga la ciudadanía. No cabe olvidar este último punto. Las Administraciones públicas autonómicas y locales no llegarán a ser profesionales ni eficientes sin una decidida apuesta por la mejora continua de sus sistemas de selección y por la erradicación absoluta de prácticas clientelares o de fomento turbio de una estabilidad mal entendida.

### **3. La selección es la puerta de entrada a la función pública y parte esencial de la política de recursos humanos de una organización**

Las políticas de selección son una parte nuclear de cualquier sistema integral de gestión de recursos humanos. Dicho de otro modo: el reclutamiento y la selección (aunque son cosas distintas) no se pueden aislar del resto de elementos de ese sistema de gestión de personas en las organizaciones públicas (valores, estructura organizativa, diseño de los puestos de trabajo, formación, carrera profesional, evaluación del desempeño, provisión de puestos de trabajo, sistema de incentivos y retribuciones,

derechos y deberes, etc.). Si la *puerta de entrada* al empleo público profesional no funciona correctamente, que nadie se llame a engaño: nunca, absolutamente nunca, esa organización dispondrá de una función pública profesional a la altura de las exigencias y retos de cada momento. Una mala o deficiente selección de empleados públicos contamina la política de gestión de personas en las organizaciones públicas hasta convertirla en inoperante. Y es más, los déficits en la selección de personal comportan otras muchas limitaciones, tales como, sin duda, una menor legitimidad de las Administraciones Públicas al ofrecer a la ciudadanía peores servicios y prestaciones. Además, como ya se ha expuesto, al no disponer de conocimiento interno, las Administraciones Públicas recurren con mayor asiduidad de la necesaria a la externalización de funciones críticas (no deja de ser paradójico que se busque fuera el conocimiento técnico cualificado o especializado, cuando este es el que precisamente debería estar dentro de la organización) o, en su defecto, conduce a hacer de forma poco eficiente las cosas, con lo cual las políticas gubernamentales tardarán en ser efectivas, no se alcanzarán las metas o cuando se adopten será de forma deficiente. Y, una vez más los platos rotos, siempre los pagará la ciudadanía, que observa cómo la recaudación derivada de su carga impositiva se mal utiliza.

#### **4. Las notas existenciales de la función pública tienen estrecha relación con el momento selectivo: profesionalidad; imparcialidad y estabilidad. Otras notas**

Por consiguiente, no conviene olvidar una cuestión muy básica. La institución de función pública apareció en escena (siglos XIX y XX) para cerrar el paso a políticas de *spoils system* (en España, a su versión castiza de las “cesantías”) o de carácter clientelar, que durante décadas configuraron la Administración Pública como botín del partido ganador de las elecciones, pues quien alcanzaba el poder repartía los empleos en la Administración entre sus fieles o seguidores. Esa cultura de clientelismo político o sindical todavía está muy presente en las mentalidades y en la forma de actuar de ciertas personas. Con la finalidad de reforzar la institucionalidad de la función pública, este proceso de fortalecimiento siempre ha girado inicialmente a través de tres notas distintivas de esa institución, que son existenciales:

1) *Profesionalización*: el acceso a la función pública se debe llevar siempre a cabo de acuerdo con el principio de igualdad, mérito y capacidad; esto es, deben entrar a la función pública los candidatos mejores que así lo acrediten en procesos competitivos y de libre concurrencia (lo que nosotros llamamos “oposiciones”; aunque con algunos sucedáneos que ahora no es preciso comentar).

2) *Estabilidad*: a quienes así acceden se les garantiza un estatuto de inamovilidad o permanencia, con la finalidad de ponerlos al abrigo de las influencias y remociones políticas, siendo esta nota hoy en día un evidente privilegio de los empleados públicos en relación con el sector privado (configurado por relaciones de empleo de enorme volatilidad). Superar la etapa de las eternas cesantías constó en España más de un siglo; sin la garantía de la permanencia, la rotación en los empleos públicos era una constante en la administración decimonónica, y el mantenimiento o cese en el puesto de trabajo dependía de las relaciones políticas, familiares o de amistades, más que del propio rendimiento. Pero, la estabilidad no se entiende sin la profesionalización, pues ausente esta se convierte en un medio de pervertir la institucionalidad de la función pública y facilitar accesos espurios a las plantillas funcionariales.

3) *Imparcialidad*: esta tercera nota es consecuencia de las anteriores, puesto que solo los funcionarios que acceden a la Administración Pública acreditando profesionalidad y a los que se les dota de un estatuto de permanencia, pueden disponer de la necesaria imparcialidad frente al poder político de turno (como dicen los anglosajones, solo quien tiene ese estatuto de profesionalidad, junto con la permanencia, está en condiciones de decir “no” a los políticos, sobre todo cuando pretenden adoptar medidas no convenientes al interés público). La imparcialidad funcional es un contrapeso a la arbitrariedad política. Sin la convergencia de estos tres elementos no se puede hablar de función pública profesional. Y si falla el primero, el último se desmorona. Tampoco basta con “estabilizar”, es imprescindible salvaguardar la profesionalización e imparcialidad de la función pública. Es un elemento existencial de la institución.

Junto a esos pilares básicos en los que se asienta su propia institucionalidad, se han ido desarrollando en paralelo o a través del tiempo otros elementos que han reforzado y enriquecido conceptualmente a la institución de función pública, que sin tener naturaleza existencial complementan a los anteriores o conforman el nuevo perfil de la institucionalidad futura, entre los que se pueden destacar, por ejemplo, los siguientes:

1) *Valores*. Los valores representan la base en la que se asienta la institución y constituyen asimismo el faro que orienta la idea de servicio público que anima el ejercicio de las funciones públicas por parte de la función pública. En la propia configuración profesional e imparcial de la institución de función pública (*civil service*) se presumía desde sus primeros pasos la trascendencia de los valores en su configuración institucional, como puso de manifiesto el importante Informe *Northcote Trevelyan* de 1854 en el Reino Unido, que abrió las puertas a la erradicación del patronazgo en la Administración de la Corona británica y a la introducción del sistema de mérito, algo que se lograría a partir de 1870. A partir de esas premisas, los funcionarios



son servidores públicos, no están al servicio del partido de turno, sin perjuicio de que cumplan lealmente su programa de gobierno, pero siempre con pleno respeto al orden constitucional y legal vigente. El principio de *neutralidad funcionarial* es clave en la existencia de la institución. Pero lo es, asimismo, construir infraestructuras éticas para que la corrupción no anegue la vida y el funcionamiento de la Administración Pública. La función pública profesional e imparcial, y los valores que la acompañan (integridad, honestidad, objetividad e imparcialidad.), son, así, una barrera infranqueable a la penetración de la corrupción.

2) *Democracia*. La institución actual de la función pública es una pieza determinante en cualquier sistema democrático. No se entiende un Estado Social y Democrático de Derecho sin esa premisa. Tal como reconoció hace años el *Código de Valores y de Ética del sector público de la Administración Federal de Canadá*: «Un sector público federal, profesional e imparcial es un elemento clave de nuestra democracia»<sup>1</sup>. La institución de función pública, así como igual sucede con función judicial, se legitiman por la interiorización y aplicación de la Constitución y de la Ley, como expresión de la vida democrática de un país.

3) *Inclusión*. Corolario de su naturaleza democrática, la actual institución de la función pública o es inclusiva, representando o reflejando *todas* las sensibilidades sociales, étnicas, lingüísticas y territoriales de un país, o manifiesta en caso contrario un déficit, que puede alcanzar a ser negación de lo que debe ser, lo que conducirá derechamente a su alejamiento de la sociedad a la que dice representar y, por tanto, a la pérdida de la confianza ciudadana en esa institución. Este es un desafío que, en algunos sistemas comparados, ya se está afrontando desde hace tiempo (por ejemplo, Canadá, Reino Unido, etc.); pero que aquí está lejos de tener aún soluciones mínimamente satisfactorias.

4) *Cohesión*. Para que exista una institución de función pública en el Estado Constitucional se requiere, asimismo, que tenga una cohesión interna que le dote de unos rasgos comunes que la identifiquen, y no que aparezca como un conglomerado de realidades dispares carentes de coherencia para poder definir lo que es una institución. Difícilmente se puede hablar de una institución del Estado Constitucional cuando no se dan esos elementos mínimos de cohesión (no solo social, sino también territorial) que permiten a su vez la comunicación, el trasvase y la retroalimentación continua entre sus efectivos, en los límites y en el marco definido por la Ley, así como la defensa de los valores y principios comunes del servicio público.

---

<sup>1</sup> <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>

## **5. Las políticas de selección deben enmarcarse en una planificación estratégica de recursos humanos: la previsión de efectivos y la identificación de necesidades a corto, medio y largo plazo**

La planificación estratégica de recursos humanos es uno de los mayores déficits que ofrecen nuestras Administraciones públicas (Cuenca Cervera), a pesar de haber sido incorporada al marco normativo básico tras la inicial aprobación del EBEP (con precedentes en el reglamento ingreso y provisión de la AGE). Lo cierto es que, sin una política (continua) de previsión de efectivos no se pueden cubrir cabalmente las vacantes del sector público. En efecto, a esa secular carencia se ha unido, como circunstancia agravante, una pésima política de previsión de efectivos y de cobertura de vacantes en las Administraciones Públicas.

Los sistemas de gestión de vacantes por su trazado normativo y procedimental están obsoletos y dan muestras evidentes de agotamiento. Por lo común, no son sistemas ágiles y continuos, sustituyendo su funcionamiento por un recurso generalizado a las excepciones (interinidades o comisiones de servicio), y no fomentando la regla (procedimientos ordinarios de selección y provisión) que debieran ordenar una adecuada cobertura de las plazas y de los puestos en el momento en que quedan vacantes. La agilidad en la cobertura de vacantes no existe. La maquinaria de gestión está hipotecada por un funcionamiento ineficiente y burocratizado hasta la extenuación. No hay, en verdad, unidades de gestión de recursos humanos en el sector público, pues habitualmente son centros gestores de anomalías. La planificación estratégica es un instrumento que apenas se practica. Y ello es particularmente grave en un contexto de innumerables jubilaciones en masa (con la correspondiente pérdida de conocimiento y destrezas), en el que el relevo generacional debería ser la pauta de un sistema planificado de gestión de vacantes (Gorriti, 2019).

## **6. El cierre temporal de la selección: políticas de ajuste presupuestario y restricciones en la oferta de empleo público (paralización de las convocatorias de plazas), con el consiguiente incremento de la temporalidad. La pandemia agravó el problema**

La selección de empleados públicos ha estado cerrada (casi) herméticamente en los últimos diez años como consecuencia de la crisis fiscal y de las políticas de contención presupuestaria, así como por las secuelas de la pandemia. De hecho, se puede afirmar que las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado han actuado como marco normativo regulador y claramente limitador del empleo público, desplazando a las Leyes que regulaban esta materia (TREBEP y leyes autonómicas de empleo público). Y ese marco presupuestario excepcional ha abusado hasta la

saciedad de la noción de “tasa de reposición de efectivos”, un factor perturbador de las políticas de selección (y de renovación) de efectivos anudado teóricamente a la contención del gasto público, pero que en verdad jugaba como un elemento altamente distorsionador del modelo de gestión racional y eficiente de recursos humanos en el sector público. La tasa de reposición apenas nada ahorra (es de efectos nulos en el ejercicio presupuestario sobre el que se proyecta), pues se despliega sus potenciales efectos sobre otros ejercicios presupuestarios, no sobre el que se aprueba. Por tanto, no supone rebaja alguna del déficit público en el ejercicio en que se aprueba. La política de recursos humanos del sector público no se puede hacer solo, como se ha venido haciendo, con las leyes anuales de presupuestos. Es una mirada corta y pasa amplia factura.

Esas medidas de restricción presupuestaria, unidas a una incapacidad política y gestora clamorosa en lo que a desarrollar procesos selectivos periódicos comporta, fueron generando unas bolsas ingentes de personal temporal en algunas administraciones públicas (por lo común, las más ineficientes; que son buena parte de las administraciones autonómicas y locales, con muy puntuales excepciones), lo que dio como resultado adoptar medidas propias del populismo funcional/sindical más grosero, que se manifestaron en la aprobación de una polémica ley (la Ley 20/2021) que ninguna fuerza política con legitimación bastante impugnó ante el Tribunal Constitucional (aunque con la conformación actual del alto órgano constitucional de nada hubiera servido, pues buena parte de sus miembros son de estricta observancia política). En cualquier caso, la pandemia agravó el problema de la temporalidad en el sector público y aceleró la adopción de medidas excepcionales (que afectan casi a un tercio del total del empleo público en España; entre un 25 y un 30 por ciento), por medio de las cuales se están “estabilizando” centenares de miles de funcionarios y laborales sin pruebas selectivas efectivas o realizando una mera pantomima de tales procesos. Se ha vuelto así, al viejo sistema de patronazgo, tal como existía antaño, en cuanto que se ingresaba en la Administración por el favor o el apoyo (en este caso, legal-institucional) y que, a diferencia del *spoils system* o de las propias cesantías hispánicas (que cuando cambiaba el gobierno los funcionarios cesaban), en esta nueva modalidad de “estabilización”, se quedan para toda la vida insertados en las plantillas, aunque no pocos accedieron a sus puestos de interinidad por medios espurios y algunos por medio del favor político o la amistad, cuando no del nepotismo más infame.

## **7. La obsolescencia “sobrevenida” de la Oferta de Empleo Público como instrumento de planificación de las necesidades de recursos humanos y de la convocatoria de plazas**

La planificación de los procesos de selección en el empleo público sigue descansando, además, sobre un instrumento “analógico”, lento hasta la exasperación y

escasamente funcional. Las Ofertas de Empleo Público son, efectivamente, instrumentos de otra época, que tuvieron su sentido allá por la década de los ochenta del siglo pasado, pero que casan mal con el mundo digital y con la instantaneidad y la transparencia, pero sobre todo con las necesidades inmediatas que tienen las Administraciones públicas de atender las prestaciones y servicios. En realidad, esas ofertas actualmente no aportan ningún valor añadido. Deberían sustituirse por sistemas ágiles y flexibles de anuncio de vacantes de forma continua y de cobertura inmediata, siempre que existieran disponibilidades presupuestarias.

Las convocatorias anudadas a la Oferta pueden prolongarse en su ejecución inicial, no definitiva, hasta tres años, como marca el TREBEP (artículo 71). En ese caso, los procesos de cobertura estructural de vacantes, desde la oferta de las plazas, pueden llegar a durar cinco o más años<sup>2</sup>. Eso es una eternidad en estos momentos (piénsese cómo selecciona el sector privado) y alimenta más aún la interinidad (pues un puesto de trabajo, siempre que sea necesario, no puede estar vacante tan largo período de tiempo si la oferta tarda en ejecutarse). Hay que caminar a procesos selectivos muchos más cortos en su ejecución desde el anuncio de la vacante (tres meses o un máximo de seis). El sistema de gestión de selección de personal no puede estar dormido largos períodos de tiempo y despertarse abruptamente en momentos críticos donde se somete a la organización a un estrés de funcionamiento insostenible y con resultados siempre más que discutibles. La selección y provisión deben ser herramientas de gestión utilizadas continuamente, no de modo instantáneo o cíclico.

## **8. Un modelo continuista en el marco regulador de la selección en el Estatuto Básico del Empleado Público**

Así como el EBEP en 2007 planteaba una serie de ejes de transformación del modelo de función pública, tales como fueron la evaluación del desempeño, la carrera profesional, la dirección pública profesional y la apuesta por los valores públicos de la institución (código ético y de conducta), todos ellos por cierto mal aplicados o sencillamente inaplicados durante los más de dieciséis años de vigencia de la norma básica; en materia de selección, el actual TREBEP no introdujo cambios sustantivos en el modelo legal hasta entonces existentes. En 2007 ya se recogían un conjunto de principios que parecían reforzar una gestión selectiva más ágil, transparente y eficiente (artículo 55 TREBEP)<sup>3</sup>; pero no se llegó a concreción alguna por el alto

<sup>2</sup> Ver al respecto el Real Decreto-ley 6/2023, que en su Libro Segundo, artículo 108.2 establece, solo aplicable, en principio, a la AGE, lo siguiente: "Las convocatorias deberán ejecutarse en el plazo máximo de dos años desde su publicación, y las respectivas fases de oposición en un año, salvo causa justificada".

<sup>3</sup> Ver artículo 112. f) del Real Decreto-ley 6/2023, donde se incluye, solo aplicable a la AGE, un principio nuevo: "La promoción de la igualdad de acceso con independencia de la situación socioeconómica de las personas aspirantes".

carácter dispositivo de la norma básica, que dejaba en manos del legislador de desarrollo la concreción del modelo (Castillo Blanco, 2008; una crítica a esa naturaleza en Nieto García, 2008). La opción general ha sido, por lo común, mantener la misma incertidumbre, y dar pocos pasos en el diseño de nuevos modelos selectivos, que se dejan al desarrollo reglamentario y a las propias bases de convocatoria de los diferentes procesos, donde las capacidades de innovación están muy ausentes.

En realidad, el TREBEP optó por incluir una suerte de “caja de herramientas” de libre configuración para que los gestores utilizaran aquellas más convenientes en cada caso. Eso fue así, con limitaciones, por lo que respecta a los procedimientos selectivos, que se reiteran los de factura clásica (oposición, concurso-oposición y concurso), con modulaciones puntuales en el caso del personal funcionario y del laboral. Más margen de configuración parecía ofrecerse en lo que a la configuración del proceso respectivo respecta; por ejemplo, con el tipo de pruebas y el diseño de programas o contenidos a medir en tales procesos. En verdad, a pesar de esas posibilidades potenciales, la inmensa mayoría de las Administraciones Públicas siguen impregnadas en sus políticas y en su gestión selectiva de un rancio continuismo, en el que apenas aparece margen alguno a la innovación<sup>4</sup>. Se puede afirmar que la función pública en materia de selección se ha acomodado a las respuestas tradicionales, inadaptadas a todas luces para dar respuesta a los problemas actuales y menos aún a las necesidades futuras, entrando en una suerte de *pereza institucional*, que sigue demostrando una y otra vez que la máxima de funcionamiento de nuestras administraciones públicas es seguir haciendo las cosas *como se han hecho siempre*.

## **9. El modelo institucional de la selección es propio del siglo XX y alejado de las necesidades actuales de la sociedad**

Además de las limitaciones obvias del marco normativo básico y de la regulación de desarrollo en materia de selección, otro problema adicional se suma al anterior, y no es otro que el modelo institucional de selección está anclado en formas y procedimientos propios del siglo XX, sin que se haya cambiado un ápice (salvo en algunos casos) tal diseño. Se puede afirmar, por tanto, que el modelo institucional de selección está claramente obsoleto, tanto por lo que respecta a sus estructuras y procedimientos de acceso, como por lo que implica la existencia de fuertes resistencias corporativas y sindicales (en algunos casos numantinas) al cambio. Ello se advierte con claridad meridiana en el propio procedimiento formalizado, desde las bases de

<sup>4</sup> Cuando este trabajo estaba en proceso de corrección de pruebas, ha sido sometido a información pública el proyecto de Decreto por el que se regula la planificación y la ordenación del empleo público, y el ingreso, promoción interna y provisión de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía. A él nos referiremos en los sucesivos como proyecto de Decreto de la Junta sobre selección, materia que se regula extensamente en el título II. Para calibrar hasta qué punto esa futura regulación innova algunos aspectos en selección, habría que llevar a cabo un análisis que ahora no puede hacerse.

convocatoria (que algunas de ellas se eternizan en el tiempo) hasta los propios temarios (en no pocas ocasiones poco elaborados y que acumulan retoques desordenados para incluir sin coherencia ni sentido “materias nuevas” enlatadas en trajes viejos), pasando por la configuración de los órganos de selección, tradicionalmente configurados como órganos que se componen de funcionarios amateurs en temas de selección de personal, que aprenden con la experiencia y que tienen sus propios e intransferibles criterios de discrecionalidad técnica.

Particular atención requiere el modelo institucional de selección por lo que afecta al órgano o entidad encargado de llevar a cabo tales procesos. A imagen y semejanza del modelo AGE, se ha impuesto un isomorfismo institucional que ha pretendido reproducir, con todas las limitaciones y problemas que su aplicación autonómica respecta, el modelo INAP<sup>5</sup>, creando a tal efecto en todas y cada una de las Comunidades Autónomas escuelas o institutos de Administración Pública que, por lo común, llevan a cabo la formación de funcionarios, pero también (no en todos los casos, sin embargo) la selección del personal al servicio de la Administración autonómica y colaboran, en su caso, con los procesos selectivos locales. Este modelo institucional, como ya expuse en otro lugar, es propio de la reforma administrativa de mediados del siglo XX; de la que ya han pasado casi setenta y cinco años desde entonces, mostrando el sistema una fuerte inadaptación para hacer frente a los nuevos desafíos.

Salvo en algunos casos puntuales y en ámbitos muy específicos, la selección de personal no es precisamente una materia en la que tales escuelas e institutos de administración pública hayan innovado nada. Es más, tras los innumerables procesos de estabilización del personal temporal que están gestionando tales centros autonómicos o los propios servicios de función pública de la Comunidades Autónomas, se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que lo que se ha producido es más bien una *involución* hacia el arraigo de las tendencias patológicas decimonónicas en materia de acceso al empleo público, empeorando cualitativamente el estado de la cuestión; algo que tendrá difícil corrección, una vez que tales prácticas patológicas se hayan insertado con tanta fuerza en el funcionamiento de los procesos “selectivos” de acceso al empleo público: reducción drástica de los contenidos de los temarios; realización exclusiva de exámenes test; ablandamiento de las exigencias (“aprobados casi generales”), etc.

---

<sup>5</sup> La disposición adicional decimotercera del Real Decreto-ley 6/2023, autoriza la transformación del INAP en Agencia, en los términos establecidos en el artículo 87.3 de la Ley 40/2015.

## 10. Las tímidas propuestas de innovación de los procesos selectivos impulsadas desde distintos ámbitos han tenido una aplicación tibia o simplemente han quedado paralizadas

Lo cierto es que en los últimos años los avances normativos autonómicos han sido prácticamente irrelevantes en este punto. Como excepción, la Administración General del Estado, que aún sigue siendo el nivel administrativo en el que la oposición libre sigue teniendo un mayor protagonismo, frente a su práctica desaparición en otros niveles territoriales, difundió en mayo de 2021 un proceso de reflexión de notable interés que se cristalizó en un importante documento enunciado *Orientaciones para el cambio en materia de selección*. En el se contenía un buen diagnóstico del problema, donde destacaba el enorme cambio generacional que debía sufrir la AGE en los próximos años, la necesidad de captar nuevos perfiles profesionales, el impulso de las políticas de reclutamiento a la hora de mostrar los atractivos que tiene la función pública como salida profesional para captar talento y, en fin, entre otras muchas cuestiones, se trataba del reto de la digitalización y de la necesidad, en suma, de *repensar la selección*<sup>6</sup>. Pero fue a la hora de comunicar las propuestas de reforma cuando el proyecto embarrancó, tal vez por una mala política de comunicación, que puso demasiado hincapié en la supresión de las pruebas memorísticas que, hoy en día, conforman el ADN de los procesos selectivos de los cuerpos de élite de la AGE. La contestación corporativa fue inminente y probablemente desproporcionada. De hecho, tales propuestas han quedado sin aplicación hasta la fecha.

Otra experiencia de interés, en este caso con alguna realización práctica, fue la impulsada por la Generalitat valenciana, también en 2021, a través de las propuestas realizadas por un grupo de expertos dirigidos por el profesor Sánchez Morón. Este grupo dio a la luz un documento titulado *Informe del grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Generalitat*. Se trata de un documento solvente en términos profesionales, con un análisis de datos relevantes y distintas propuestas. La innovación de mayor calado es la inclusión en las pruebas de acceso al subgrupo A1, preferentemente, de un sistema de selección-prácticas-formación que se articula en torno a una primera prueba selectiva de batería de test (de conocimiento y prácticos), la realización de un período de prácticas y de formación tutelado/evaluado de seis meses de duración, y la finalización con una prueba final de conocimientos y destrezas que supone, caso de superarla, el nombramiento como funcionario de carrera. Se ha llevado a cabo algún proceso, con desajustes puntuales (propios de cualquier experiencia de este tipo), pero difícilmente

---

<sup>6</sup> Sobre ello, con carácter previo, la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* editó en abierto, con importantes contribuciones, el número especial sobre Procesos selectivos (“Repensar la selección”): <https://www.ivap.euskadi.eus/numero-especial-2-procesos-selectivos/z16-a3rvop/es/>

tendrá continuidad, puesto que con el cambio de gobierno acaecido en la Generalitat valenciana es más que probable, como siempre pasa en este país, que esa innovación selectiva se arrumbe.

### III. DESAFÍOS INMEDIATOS DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

#### 1. El mito de la atracción y captación del talento por el sector público

Uno de los primeros retos a los que se enfrenta el sector público en esta materia, partiendo de la premisa del inevitable y profundo relevo generacional que ya se está produciendo en las administraciones públicas, es, sin duda, la necesidad imperiosa de captar talento y, por tanto, atraerlo hacia las actividades profesionales de la función pública, en competencia lógicamente con el sector privado; aunque también en dura competencia con la densa nómina existente en España de organizaciones y entidades públicas que también tienen ese mismo objetivo.

Si bien es cierto que, en principio, el sector público puede competir con ciertas ventajas de salida con el sector privado, particularmente por razones de estabilidad laboral y de conciliación entre la vida personal y profesional, así como en condiciones retributivas (en las zonas media/baja de los empleos únicamente), no lo es menos que esas aparentes ventajas no están significando la atracción del talento joven, que por un sinnúmero de causas muchas veces prefiere el sector privado, generalmente más dinámico e innovador, a unas administraciones públicas configuradas aún de forma obsoleta y cuyos procesos selectivos (los que tienen mínima seriedad) son engorrosos, lentos, complejos, memorísticos, y requieren un amplio espacio temporal y la posibilidad de recursos económicos para prepararlos con mínimas garantías de éxito.

El resultado es que, salvo para algunos cuerpos de élite de la AGE, el talento joven no se está canalizando hacia el sector público, que corre el riesgo de ser invadido por perfiles de mediocridad notable o absoluta, según los casos, como consecuencia de las bajas exigencias de entrada y, en particular, por el solapamiento temporal (al menos, durante varios años) del relevo generacional con la plétora de los procesos de estabilización, cuyos restos (esto es, las personas que no han obtenido plaza, pero sí superado un proceso selectivo blando) conformarán las *bolsas de trabajo* que nutrirán al sector público en los próximos años. Con la excepción de la Administración General del Estado y de algunas administraciones territoriales (por ejemplo, en la función pública valenciana se exige que el 50 por ciento de las plazas convocadas sea por oposición libre), en una buena parte del sector público español el acceso durante los próximos años se producirá por medio de nombramientos interinos derivados de



las bolsas y por su ulterior funcionarización por procesos blandos de acceso. Así las cosas, captar talento por estos medios es casi una casualidad, que se puede dar, pero también no hacerlo.

Si el talento senior de la organización sale como consecuencia de los profundos procesos de jubilación en marcha, teniendo en cuenta el envejecimiento de las plantillas que hoy en día conforman el sector público, y el talento joven no tiene canales adecuados para ser captado, el horizonte de buena parte de las Administraciones Públicas españolas, en lo que afecta a la profesionalización de sus plantillas, se torna un tanto complejo a corto o medio plazo.

Por mucho que se emplee la retórica habitual, tanto en las leyes como en los discursos políticos, de que la captación y retención del talento es uno de los ejes actuales de las políticas de recursos humanos en el sector público, los hechos están contradiciendo un día sí y otro también tan sugestiva propuesta. El talento no llega a la Administración, ni tampoco en su zona alta, donde la politización de las estructuras es la norma y la profesionalización su excepción. Hasta que no se implante la dirección pública profesional y se limite muchísimo la libre designación en los niveles directivos y de la alta función pública, poco recorrido efectivo hay hacia esa atracción de talento. Con semejantes mimbres, resulta muy complejo que la función pública española como institución de fortaleza. La función pública, por definición, es una institución que debe huir de la mediocridad y captar a los mejores; y esto es una idea estructural que está perdiendo fuerza en los últimos años. Da la impresión de que quienes se acercan a la función pública buscan ingresar en una suerte de zona de confort, que les permita una vida cómoda y ajena, por lo demás, a un mundo de tensiones que se pretende evitar.

## **2. El desarrollo de unas organizaciones públicas inteligentes que generen un ecosistema profesional**

Si, como estamos viendo, las organizaciones públicas presentan un claro cuadro de inadaptación notable a los desafíos presentes, también en lo que a los procesos selectivos respecta, con diseños periclitados, escasa planificación estratégica y reiteración de pautas tradicionales, una primera conclusión parece bien obvia: las Administraciones Públicas tienen una escasa capacidad de resiliencia en lo que a la adaptación al nuevo marco de necesidades comporta. De hecho, muchas de ellas se comportan como “organizaciones estúpidas” (por utilizar la terminología del filósofo José Antonio Marina), y no como organizaciones inteligentes. A todo ello se une la condición cada vez más vicarial de la función pública frente a la política, en la que los niveles estructurales más elevados de la Administración, donde las capacidades estratégicas y de decisión son más obvias, están cubiertos en su práctica totalidad por criterios de libre nombramiento político o de libre designación, en los que la dis-

crecionalidad política se apoya casi en exclusiva en la confianza, saliendo fuera, por tanto, tales niveles de responsabilidad de la carrera profesional de la función pública, y entrando de lleno en la cobertura política o personal. Con ese contexto, desarrollar talento, “de quita y pon”, añade muy poco valor a las organizaciones, poco más allá que el libremente nombrado o designado, si realmente tiene tal talento (que no es lo habitual), ejercerá temporalmente sus funciones y, una vez cesado, el pretendido talento público se difuminará, y con él sus propios proyectos.

### **3. Organizaciones por proyectos e impactos de la revolución tecnológica sobre los perfiles funcionariales**

Unas organizaciones públicas construidas sobre bases departamentales, como una suerte de compartimentos estanco y con escasos medios de interacción, son el sustrato de una función pública también organizada sobre la perspectiva divisional, donde la especialización es sectorial y hay muy poca transversalidad (salvo en unidades horizontales). Sin embargo, la polivalencia funcional debería ser uno de los grandes retos del futuro inmediato del sector público, a lo que se debería añadir una visión transversal y la capacidad de trabajar en equipos multidisciplinares y de varios departamentos o áreas que desarrollen su actividad a través de proyectos, misiones o programas (Mazzucato, 2021). También esta variable tiene que ser tenida en cuenta en los procesos selectivos e, incluso, crear procesos selectivos específicos en los que la experiencia curricular a través de entrevistas conductuales estructuradas sea el medio más efectivo de incorporación de talento a esos proyectos transversales por los que girará la política y la gestión en las próximas décadas. Alguna huella, muy tibia, se está dando en el marco normativo vigente (Ley 4/2022, de Extremadura, que regula la Gobernanza por proyectos; y algún reflejo puntual existe también en leyes de función pública como la andaluza, que luego se analiza).

La selección de funcionarios debe adaptarse, además, a la exigencia de nuevos perfiles que deben ser incorporados al sector público con toda diligencia. Estamos hablando de perfiles que tienen que ver, por ejemplo, con la disrupción tecnológica ya existente, pero también con los retos del cambio climático o de la cohesión social. Las estructuras funcionariales y de puestos de trabajo no se han adaptado a esas transformaciones, tampoco a las derivadas de la evolución acelerada de los sistemas educativos. La irrupción de las tecnologías disruptivas y el desarrollo cada vez más intenso de la digitalización introduce retos inmensos también a la hora de llevar a cabo los procesos selectivos; pero, previamente, requiere repensar profundamente muchos de los perfiles funcionales y de las tareas de los puestos de trabajo actualmente existentes en las Administraciones Públicas. Sin estas premisas, la redefinición funcional y de tareas de los puestos de trabajo o de los cuerpos y escalas, es prácticamente impensable tener éxito en el diseño y gestión de los procesos selectivos.

#### **4. El refuerzo de las capacidades administrativas de la función pública depende directamente de la mejora de los procesos selectivos**

En otro lugar, y con la atención debida (Jiménez Asensio, 2023), hemos analizado el déficit de capacidades administrativas que hoy en día muestran las administraciones autonómicas, algunas de las cuales proceden precisamente de un mal diseño y ejecución de los procesos selectivos para el acceso a la función pública. Los argumentos utilizados en ese trabajo se pueden reproducir, en parte, para las administraciones locales, y con muchos más matices (por su propia singularidad) para la Administración General del Estado.

No cabe duda, por tanto, que un refuerzo de las capacidades administrativas de la función pública debe partir necesariamente por un fortalecimiento del momento selectivo, partiendo de una mejora de las herramientas estratégicas, un enfoque correcto e innovador del diseño de los procesos selectivos y, en fin, una gestión bajo parámetros de efectividad, también de fiabilidad y validez, en la selección de empleados públicos. Por consiguiente, cualquier mejora sustantiva que se haga en los procesos selectivos debería tener impactos favorables sobre el refuerzo de las capacidades administrativas de la organización.

En efecto, como ya ha sido expuesto, la mayor parte de las administraciones públicas españolas parte en estos momentos de unos estándares muy bajos en lo que a capacidades administrativas de su función pública se refiere; es cierto que hay diferencias, también lo es que el personal funcionario que lleva tiempo prestando servicios ofrece, como es lógico, capacidades superiores que las que acredita el personal novel o recién incorporado, aunque en este último hay que diferenciar entre quien accede superando un proceso selectivo riguroso (cuyas capacidades administrativas son potencialmente superiores) y de quien lo hace a través de un proceso blando o con un acceso sin apenas exigencias (en el que, salvo una formación intensiva, sus prestaciones serán muy bajas).

La profesionalidad y la imparcialidad de la función pública solo mejorarán si los procesos selectivos son cada vez más exigentes y salvaguardan, en todo caso, la libre concurrencia, la igualdad, el mérito y la capacidad. El deterioro de estos principios, como cada día estamos viendo, arruinan la institucionalidad de la función pública y la convierten en un eslabón débil cada día más dependiente de la política.

#### **5. Apostar por una planificación estratégica de recursos humanos, una previsión de efectivos y una ágil y efectiva gestión de los procesos selectivos**

El descuido, desdén o desinterés, que de todo hay, que hasta la fecha han tenido las administraciones públicas hacia la planificación estratégica de recursos humanos

está teniendo consecuencias letales a la hora de afrontar los desafíos ya inmediatos que se están produciendo en la gestión de personas en el sector público. Valga como mal ejemplo la pésima conducción de la política de relevo generacional en el empleo público que está teniendo lugar en la práctica totalidad de las Administraciones Públicas.

En este último caso la incapacidad planificadora ha sido manifiesta, pues se sabía desde hace años (o, al menos, había datos que así lo avalaban) que a partir de 2020 se iban a jubilar en masa los funcionarios públicos que ingresaron en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, dejando en diez/quince años las nóminas de la Administración necesitadas de repuesto. Aun teniendo esos datos, que se tenían, otra cosa es que se analizaran adecuadamente, hemos ido comprobando cómo la salida de decenas de miles de funcionarios se producía sin que la organización se hubiera preparado para el desembarco de las nuevas incorporaciones. No se previó nada en relación a qué puestos eran necesarios y cuáles prescindibles (amortizables o de necesaria reconversión en sus funciones y tareas), tampoco se diseñó nada sobre los nuevos perfiles necesarios a cubrir en las Administraciones del futuro, la transferencia o gestión del conocimiento apenas si se ha transitado en muy pocos casos, y, en fin, no ha habido ningún cambio sustantivo en el modelo institucional y de gestión de los procesos selectivos para hacer frente a esa avalancha de necesidades.

En selección, efectivamente, todo sigue igual, y además con unas Administraciones adormecidas por años de inacción selectiva durante el largo período de crisis fiscal y el tiempo de pandemia, se pretende que una inactiva maquinaria selectiva se ponga a pleno rendimiento, más aún cuando se cruza el tsunami de la estabilización. En ese complejo contexto poco se puede hacer, más allá de sobrevivir y no morir en el intento.

## **6. Relevo generacional como test de estrés de las Administraciones Públicas en el largo proceso de reposición de efectivos durante los próximos años**

Y, en efecto, sin una batería de instrumentos nuevos de gestión y una correcta previsión de efectivos nada de lo dicho tiene recorrido alguno. Si no hay planificación estratégica, la previsión de efectivos se lleva a cabo con los instrumentos ordinarios de gestión, cuya utilización está contaminada por unas prácticas viciadas en el tiempo (ofertas, convocatorias, procedimientos), y en nada se innova, cuando en este contexto de altísimo estrés organizativo y de gestión (la necesaria cobertura de miles o decenas de miles de puestos de trabajo, mezclada con los turbios procesos de estabilización) la introducción de modelos creativos o que den respuesta a nuevas necesidades era una obligación para afrontar unos resultados mínimamente aceptables en vorágine de procesos selectivos que inevitablemente se abre. No cabe olvidar

que las jubilaciones en masa que ya se están produciendo tendrán en su mayor parte el clímax de relevo entre los años 2025 y 2030 (aunque estos datos variarán según administraciones públicas y sus estructuras de plantilla).

Además, hacer frente a tales exigencias derivadas del relevo generacional conlleva rediseñar los procesos selectivos, hacerlos más ágiles y efectivos (ejecutados en mucho menor tiempo y con todas las garantías), redefinir temarios (o introducir nuevos conceptos: áreas de conocimiento y destrezas) y, asimismo, reconfigurar los órganos de selección, entre otras muchas cosas. Al fin y a la postre se trata de introducir gradualmente, y de forma sostenida, prácticas de innovación en el diseño y gestión de las políticas selectivas. Otra cosa es que estas vengan condicionadas por el marco normativo vigente o, lo que es más difícil incluso de superar, por pautas culturales o comportamientos sociales arraigados desde tiempos inmemoriales en el funcionamiento institucional. Sin olvidar nunca las dificultades muchas veces exageradamente formales que ponen los tribunales de justicia a tales cambios o innovaciones.

Hasta ahora, efectivamente, los retos del relevo generacional en el sector público se están abordando, por lo común, de forma muy poco efectiva, y sin apenas coraje alguno. Además, no se está siguiendo el trazado de una planificación estratégica ni tampoco de una correcta previsión de efectivos, adaptando de forma muy lenta las exigencias derivadas de los nuevos perfiles de competencias necesarios en un buen número de puestos de trabajo existentes o de nueva creación. Este retraso en el impulso inevitable de una política de relevo generacional en el sector público, está provocando problemas acumulados –algunos de ellos incrementados durante el largo período de pandemia en el que estas políticas estuvieron en situación de impasse– que tendrán difícil solución a corto plazo, acumulando situaciones de alto estrés organizativo y precipitando la renovación generacional mediante pautas selectivas poco apropiadas que generarán, a no dudarlo, un déficit en las competencias administrativas y una peor calidad en la prestación de los servicios públicos. Al analizar el marco regulador andaluz podremos entrar en cuáles están siendo las respuestas autonómicas a este problema (ver, por ejemplo, disposición adicional vigésima séptima de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía).

## **7. Los procesos selectivos en la función pública deben promover que la sociedad real se refleje en las estructuras de personal al servicio de las administraciones públicas, mediante políticas de cohesión e integración de la diversidad**

Se trata, sin duda, de uno de los problemas peor atendidos por el marco regulatorio básico y de desarrollo de la función pública en España, al margen del impulso de medidas normativas y aplicativas en materia de igualdad de género. Lo cierto es que las estructuras de personal de las Administraciones Públicas reflejan mal el peso

territorial y social que el país o la entidad deberían tener en lo que a la estructura de su personal se refiere.

La gestión de la diversidad, también en materia selectiva, es una de las propuestas que se han incluido en el documento de la Administración General del Estado *Orientaciones para el cambio en materia de selección* antes citado. Sin embargo, los avances en este terreno, por lo demás nunca fáciles, son muy escasos, limitándose a promover en algunas oposiciones becas para la preparación de tales procesos, medidas que se envenenan de raíz por la proliferación en España de la disfuncional figura de los preparadores, o la proliferación de academias privadas. La desigualdad en cuanto a las oportunidades de acceso no es fácil de resolver, y el mercado de preparación de oposiciones (sobre todo en los cuerpos superiores de la Administración), al no estar institucionalizado, es de una opacidad manifiesta, funcionando por doquier las aportaciones económicas *en negro*, y no existiendo entre nosotros un modelo institucional administrativo, universitario o mixto (fundaciones), que lleve a cabo tales tareas al margen de la capacidad económica de las familias y priorizando los resultados académicos de los candidatos, independientemente de su condición social.

Hay modelos comparados en los cuales detenerse (por ejemplo, Francia), pero también hay formas de medir las capacidades que no estén siempre condicionadas por una preparación de estos procesos que se prolonga durante varios años, y en los que es difícil—cuando no imposible—que familias con pocos recursos puedan sostener durante ese período de tiempo a los candidatos a unos procesos selectivos exigentes. Pero lo cierto es que la extracción social de los cuerpos de élite de las Administraciones Públicas sigue estando marcada en buena medida por la procedencia territorial localizada de buena parte de los candidatos (la AGE tiene una presencia sobredimensionada de candidatos de unas determinadas Comunidades Autónomas, mientras que hay un déficit marcadísimo de los procedentes de otras, particularmente, y no es un dato menor, de Cataluña y del País Vasco).

## **8. Repensar la selección en la función pública. Algunos pasos**

Como ya se ha expuesto, en 2018, un número monográfico de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, se dedicó íntegramente a este objeto: *Repensar la selección de empleados públicos*. Allí se diagnosticaron muchos de los déficits aquí recogidos y bastantes más que no han sido citados, se identificaron asimismo retos de futuro pendientes y, en fin, se propusieron medidas de mejora. En verdad, desde entonces muy poco o nada se ha hecho, salvo los dos documentos antes citados, de la AGE y de la Generalitat Valenciana, y algunos marcos regulatorios que han ido introduciendo medidas muy tibias en los tradicionales y convencionales procedimientos selectivos de la función pública.

Evidentemente, no se trata en estos momentos de reiterar lo expuesto, pero al menos una batería de medidas se deberían valorar para poner, en su caso, en circulación; y ensayar, así, desde los distintos niveles de gobierno y en sus respectivas Administraciones Públicas. Entre estas medidas, podríamos recoger al menos las siguientes:

- 1) Es importante apostar por diseños institucionales de Agencias especializadas de Selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con un estatuto de independencia del ejecutivo y de autonomía funcional, sin perjuicio de su exclusiva dependencia presupuestaria. Estas agencias, ya existentes en otros marcos comparados, con diferentes concepciones y modelos, deben llevar todo el peso técnico y de gestión de los procesos selectivos, alejando de esas tareas a las estructuras burocrático-administrativas de las Administraciones Públicas y prestando servicios a todas ellas.
- 2) Cabría redefinir el modelo institucional del proceso de selección desde la propia Oferta de Empleo Público hasta la gestión de los procesos, pasando –como ya se ha dicho en el punto anterior- por rediseñar la arquitectura institucional de las entidades encargadas de ejecutar estas políticas (escuelas o institutos de administración).
- 3) Resulta necesario invertir en planificación estratégica de la estructura de la función pública (perfiles de puestos de trabajo y perfiles de competencias en el acceso a cuerpos y escalas), redefiniendo las necesidades inmediatas y mediatas, así como llevando a cabo una estrategia planificada de vacantes (Gorriti, 2019) para hacer frente al largo y profundo proceso de relevo generacional.
- 4) Se deben promover, asimismo, políticas que fomenten la diversidad y la cohesión territorial en la función pública, para lo cual la selección es el momento adecuado al efecto de poder incorporar tales personas en la estructura. También debe exigirse que todos los funcionarios al menos de los grupos de clasificación A y B acrediten conocimientos de inglés al menos como mínimo correspondientes al B2 o C1, según los casos.
- 5) Las Administraciones Públicas tienen que ser espacios de trabajo profesional atractivos para captar talento, lo que exige llevar a cabo políticas activas de reclutamiento que estimulen la incorporación de jóvenes graduados o titulados que quieran desarrollar su vida profesional en el sector público.

- 6) Lo anterior implica repensar los procedimientos selectivos, reforzar la igualdad en tales procesos y salvaguardar la fiabilidad y validez de los mismos, tanto en lo que afecta a contenidos como en lo que respecta a los períodos de ejecución (tiempo), optando por articular sistemas de selección exigentes que midan conocimientos, pero también destrezas y, en particular aptitudes y actitudes, lo que implica introducir gradualmente un nuevo modelo de pruebas selectivas.
- 7) Asimismo, ello comporta reorientar el papel de los órganos de selección caminando hacia una mayor profesionalización y, en la medida de lo posible, una dedicación completa durante el proceso selectivo a tales tareas por parte de los funcionarios que formen parte de tales órganos, elaborando códigos de conducta y protocolos de selección.
- 8) Se requiere, por tanto, adoptar un *plan de choque* en cada administración pública que afronte, tras un correcto diagnóstico de las necesidades de cada organización, un conjunto de medidas dirigidas a reforzar la selección de personal en clave de valorar el saber especializado (mediante un retorno al principio de mérito), el impulso de los valores de servicio público de los candidatos (compromiso y orientación hacia el servicio público) y, en fin, garantizar la profesionalización e imparcialidad (neutralidad) de todos aquellos funcionarios que ingresen en el servicio público, ofertándoles asimismo unas condiciones adecuadas de ejercicio de sus funciones y unas expectativas de carrera profesional identificables.

#### IV. LÍNEAS FUERZA DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA LEY 5/2023, DE 7 DE JUNIO, DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA

##### 1. Introducción

Una vez expuesto el marco institucional general, que condiciona sin duda el marco regulatorio de desarrollo y las políticas de selección en la función pública, con atención especial a los retos que se presentan en esta materia en los próximos tiempos y a sus posibles soluciones, disponemos ya de un cuadro del problema lo suficientemente rico como para abordar cuáles son las líneas maestras o las ideas fuerza que alimentan o condicionan, según los casos, la regulación de la selección de personal en la citada Ley.

No es nuestra intención llevar a cabo una exégesis detallada de las previsiones normativas en esta materia, pues este artículo no es un comentario legislativo, sino



que pretende adoptar un enfoque institucional de la selección, intentando identificar cuáles son los puntos fuertes de la regulación, pero asimismo poniendo de relieve cuáles pueden ser calificados como puntos débiles, o si se quiere necesitados de una mejora reglamentaria o de una aplicación práctica que pueda dar respuesta a las innumerables y ricas cuestiones que se abren en este tema<sup>7</sup>.

Vaya por delante que, si bien la ley andaluza tiene puntos fuertes considerables o elementos de innovación normativa, por ejemplo, en el caso (aunque con matices) de la regulación de la dirección pública profesional, así como en otros aspectos puntuales (diseño organizativo contingente a través de proyectos; carrera profesional y evaluación del desempeño, aunque se dejan a la concreción reglamentaria sus detalles), en lo que afecta al objeto de este trabajo (la selección) cabe subrayar que, siguiendo la tónica continuista del TREBEP, el modelo perfeñado por el legislador andaluz es más bien continuista y escasamente innovador; lo que es una muestra más de las resistencias culturales, corporativas y sindicales, que esta materia despierta, nunca fácil de abordar en un país como España. Aún así, hay algunas innovaciones puntuales que serán destacadas en su momento.

Por consiguiente, el análisis de estas líneas fuerza se llevará a cabo a través de un enfoque sistemático y temático de aquellas cuestiones que la Ley de Función Pública de Andalucía (por cierto, que pone el foco acertadamente en la institución de “función pública” y no del “empleo público”, como producto bastardo que ha terminado por contaminarse de un fuerte influjo laboral) que tiene por objeto de forma directa o indirecta la selección de personal, o que, en todo caso, muestran una estrecha conexión material con este objeto. Veamos.

## **2. La selección de funcionarios en la exposición de motivos de la Ley**

La selección de funcionarios o del personal al servicio de las Administraciones Públicas andaluzas (con las precisiones que se harán para el mundo local) es objeto de un tratamiento más bien adjetivo en el preámbulo de la ley. Se puede afirmar que tan solo en tres momentos de tal exposición de motivos se hace referencia directa o indirecta a la selección de personal: el primero es cuando se definen los objetivos de la ley; el segundo se produce al explicitar el contenido del título IX de la ley, cuyo objeto es la regulación del acceso al empleo público; y el tercero, en fin, al exponer la regulación de algunas disposiciones adicionales.

Por lo que afecta a la exposición de motivos, la ley establece como uno de sus objetivos prioritarios el siguiente: “Atraer, desarrollar y retener el talento humano,

---

<sup>7</sup> Ver al respecto el proyecto de Decreto sobre selección de la Junta de Andalucía sometido a información pública y citado anteriormente.

de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, de forma que los procesos de selección y promoción profesional garanticen máxima validez predictiva para la función a desempeñar”.

Hay dos notas que destacan de esa definición del objetivo: la primera es la invocación, hasta cierto punto retórica si no se acompaña de medidas efectivas, de “atraer, desarrollar y retener” el talento, una finalidad que se coloca como prioritaria y enmarcada, como resulta obvio, dentro de los principios constitucionales y propios de la normativa básica de función pública. Está muy bien que ese sea el objetivo; pero difícilmente se cumplirá con un modelo obsoleto de gestión de procedimientos selectivos contaminado de pautas tradicionales o de cesiones sindicales. Lo importante es, además, “atraer” y “desarrollar”, pues la retención va de suyo, en unas administraciones públicas en las que, a diferencia de los cuerpos de élite de la Administración del Estado, hay muy poca movilidad desde lo público a lo privado. Y para atraer no cabe duda que lo importante es disponer de procesos selectivos de nuevo cuño, ágiles con alta efectividad y, como bien se señala también en este objetivo, que “garanticen la máxima validez predictiva”; un principio excelente, pero que también se ha de aterrizar a través de nuevas y contrastadas pruebas selectivas, que no son fáciles de implantar en una administración que ha hecho de las rutinas su medio habitual de funcionamiento. No obstante, la finalidad debe ser compartida.

El preámbulo de la Ley se ocupa de describir las grandes líneas maestras del título IX, que regula el acceso al empleo público, así como la adquisición y pérdida de la relación de servicios (que no será objeto de análisis en este trabajo). Realmente, no aparecen grandes novedades en esa descripción, pues se limita la exposición de motivos a reproducir principios y normas que ya estaban recogidas en la normativa básica, aunque incorpora tres aparentes novedades: la primera tiene que ver con “la adopción de nuevas medidas impulsoras de la igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación”, como es el caso del acceso al empleo público de personas con discapacidad; la segunda, corolario de la anterior, consisten en “la posibilidad (por tanto, es una opción) de establecer en las bases de convocatoria, como criterio de desempate en la calificación final del proceso selectivo (una hipótesis altamente improbable), la prioridad para el acceso de personas del sexo cuya presencia en el cuerpo, categoría o especialidad sea inferior al cuarenta por ciento en la fecha de la publicación de la oferta de empleo público o instrumento similar”; y, en fin, la tercera, tiene por objeto justificar que la selección del personal interino se pueda vehicular a través de “la creación de bolsas de trabajo como instrumento preferente”; una justificación que inserta como medio ordinario de selección del personal interino un instrumento tan perverso y escasamente efectivo como son las “bolsas de empleo”; realmente, bolsas eternas de “residuos” derivados de otros procesos selectivos (algunos de ellos realizados en tiempos inmemoriales) y que garantizan la circularidad del

personal temporal durante todo el ciclo de su vida laboral hasta que son aplantillados mediante procesos selectivos blandos o falsos. O, en su defecto, se jubilen como interinos "eternos", como ya está sucediendo en algunos casos. No cabe duda que el pésimo precedente de la Ley 20/2021 ha incidido de forma directa, donde ya se reflejaban normativamente esas "bolsas de trabajo", fervientemente defendidas por el corporativismo sindical para garantizar que los interinos tengan siempre asidero temporal al que agarrarse antes de su *aplantillamiento* definitivo, y cuyas enormes disfunciones operativas y atentado a los principios de igualdad, mérito y capacidad son particularmente evidentes.

### 3. La aplicación de las reglas de selección al personal al servicio de la Administración Local

Es evidente por el propio sistema de fuentes en esta materia, y más aún tras una reciente sentencia relativa a la improcedencia del concurso-oposición para el acceso a la condición de funcionario de carrera de una Administración Local<sup>8</sup>, que la normativa autonómica establecida en la ley andaluza de función pública cede en su aplicabilidad frente a la normativa básica específica de régimen local, inclusive la contenida en una norma reglamentaria como es el Real Decreto 896/1991<sup>9</sup> y, además, tan alejada de los principios de autonomía local y de potestad de autoorganización de las entidades locales. En efecto, una normativa básica petrificada desde tiempos pretéritos, que solo la inmensa pereza del poder reglamentario básico estatal permite que aún siga vigente, y que comporta el desplazamiento aplicativo de la normativa de desarrollo autonómico recogida en la Ley de la Función Pública de Andalucía en materia de selección, sobre todo en aquellos casos de antinomia normativa o donde la regulación reglamentaria básica sea explícita, pues en este caso se aplica de modo preferente la normativa básica estatal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 LBRL. Esta normativa regulatoria desplaza, además, a la propia regulación básica general en materia de función público, lo que ha llamado la atención crítica de parte de la doctrina administrativista (Velasco Caballero)<sup>10</sup>.

Esta idea la deja meridianamente clara el último inciso del artículo 3.1 d) de la LFPA, al reconocer que, si bien es cierto esta ley se aplica al personal al servicio de las Administraciones Locales de Andalucía, no es menos cierto que lo será "con respeto en todo caso a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local". Obviamente, la noción

<sup>8</sup> Ver: STS 1026/2023, de 18 de julio, sala de lo contencioso-administrativo.

<sup>9</sup> Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

<sup>10</sup> <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2023/12/06/aplicacion-de-un-reglamento-especial-y-anterior-frente-a-una-ley-general-posterior/>

“legislación” recogida en este enunciado normativo es un concepto material y no formal, lo que incluye, como así lo ha reconocido el propio TS, las disposiciones de naturaleza reglamentaria. En todo caso, al margen de aspectos formales, es más que necesaria una adecuación de esa normativa básica reglamentaria recogida en el RD de 896/1991 al contexto actual y a la garantía efectiva de la autonomía local y de sus potestades de autoorganización, pues muchas de sus previsiones son disparatadas y obsoletas, hasta el punto de encorsetar la gestión de los procesos selectivos a elementos puramente formales (como es, por ejemplo, el número de temas que deben tener los temarios).

#### **4. Previsiones generales conexas en materia de selección de personal en la LFPA**

La LFPA tiene innumerables aspectos reguladores conexas con la materia de selección, cuyo detenido tratamiento desbordaría el objeto de este trabajo.

Se regula, por ejemplo, la selección del personal directivo profesional (artículo 22), aunque reenvía en su concreción a lo que establezca en su día el Estatuto del personal directivo profesional. No es objeto esta materia del presente trabajo, pero apenas nada añade en este punto en lo que a los principios selectivos se trata (se orilla, por ejemplo, el principio de igualdad, en línea con lo establecido en el artículo 13 TREBEP; pero no con lo dispuesto en el proyecto de ley de función pública de la Administración del Estado, que sí lo incluía; y el artículo 127 del Real Decreto-ley 6/2023, establece que el nombramiento de ese personal directivo será por libre designación; lo que, junto con la posibilidad, siquiera sea excepcional, de su cese discrecional, convierte a esa dirección "profesional" en un simple remedo de lo que siempre ha sido la cobertura de puestos directivos en la Administración del Estado). La selección de ese personal directivo se canaliza, no obstante, a través de una Comisión "ad hoc", cuya concreción, una vez más, se reenvía al citado Estatuto. La singularidad de este personal se advierte en que, una vez nombrado ("por el sistema que determine el Estatuto del personal directivo profesional"), su cese puede ser materializado por las causas establecidas en la ley, entre las que se halla el cese "por la decisión discrecional debidamente motivada del órgano competente" (...) o por un procedimiento mucho más sutil como es "la ordenación o redistribución de las competencias de las Consejerías" (no parece admitir una reordenación de estructuras directivas de una misma consejería como motivo de cese). En cualquier caso, donde hay cese discrecional difícilmente puede encajarse el modelo como de dirección pública profesional. Como se ha dicho, es el mismo modelo que el previsto en el Real Decreto-ley 6/2023, que admite, excepcionalmente, el cese discrecional por pérdida de confianza (artículo 127.3 g). Admitida la excepción, vendrá la norma.

Una referencia puntual, pero interesante, recogida en la LFPA (artículo 28.2.b) es la relativa a que, dentro de los derechos individuales del personal, se prevé no solo un derecho a la formación como consecuencia de su incorporación a las estructuras administrativas (formación de acogida o formación inicial; aunque no se prevé preceptivamente un modelo de formación selectiva, salvo en el artículo 112.2, que se intuye), sino además un importante derecho a disponer “de un sistema de gestión del conocimiento que facilite la formación de la persona que deja el puesto de trabajo a la persona que se incorpora”. Esa modalidad de transferencia del conocimiento (a través, por ejemplo, de un mentor), abre una importante obligación a las Administraciones Públicas andaluzas de proveer medios de garantía de la transferencia del conocimiento y de las destrezas en los procesos de relevo generacional en el que están y estarán inmersas.

Otro punto de interés, también recogido en la regulación de los derechos (artículo 28.c) LFPA), que luego tiene otras concreciones estructurales a las que se hará mención puntual en este trabajo, consiste en que el personal tiene el derecho “a colaborar en la consecución de los objetivos de proyectos transversales institucionales abiertos a la participación de personal de las distintas unidades u órganos”. Se abre, en efecto, la ley a una de las tendencias organizativas más necesarias en estos momentos que, como se ha advertido, es la configuración de estructuras organizativas transversales y temporales, cuyas opciones organizativas tienen también implicaciones con los procesos selectivos o con los sistemas de provisión de puestos de trabajo. No es momento de tratar aquí esta cuestión, que también ha sido objeto de análisis en otros trabajos (Jiménez Asensio, 2022); pero sí que es oportuno reflejar cómo estas cuestiones se abordan con cierto detalle regulador en la disposición adicional vigésima octava (“Unidades Administrativas de Apoyo Temporal de las Administración de la Junta”), así como –con otra dimensión más de *pool* de servicios– en la disposición adicional vigésimo novena (“Unidades administrativas de servicios comunes de la Administración de la Junta de Andalucía”). En cualquier caso, se trata de una opción organizativa avanzada por la que transita la LFPA en lo que respecta a ambas cuestiones. Esta regulación corrige algunas de las disfunciones existentes hoy en día en la práctica totalidad de las Administraciones Públicas, que ignoran la necesidad de tales estructuras contingentes, como ya se ha expuesto.

La formación tiene unas connotaciones evidentes con la selección, aunque en la regulación que lleva a cabo el Título IV (“La formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias”) apenas se advierta, mas se dibujan en el artículo 112.2, aunque es un sistema de aplicación potestativa. En efecto, en el artículo 45 se define la formación como “el proceso planificado para la adquisición, retención y transferencia de competencias de las personas y para la organización”. Esa dimensión objetiva de la formación en sentido holístico es obvio que agrupa a la selección

de entrada (que, sin embargo, no se cita expresamente en la ley con la salvedad citada), a la formación de acogida o a la formación para la adquisición de competencias, así como a la transferencia de conocimiento por medio de medidas de gestión de esa transferencia o de *mentoring*.

### **5. Selección y negociación colectiva: la extensión del modelo TREBEP y de su desviación normativa ulterior**

El esquema normativo que sigue la LFPA sobre las relaciones entre selección y negociación colectiva es, inicialmente, el establecido en el TREBEP, como no podía ser de otro modo, al ser normativa básica. Así se deriva del artículo 85, apartado 1 d), cuando prevé que serán objeto de obligada negociación “las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso”, o, en su letra l), “los criterios generales sobre ofertas de empleo público”. Por consiguiente, lo único que por exigencia legal es objeto de negociación son los criterios generales de las normas en materia de selección, categoría que agrupa a las disposiciones normativas de carácter general, pero no, en principio, a las bases de convocatoria de los procesos selectivos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 LFPA en relación con lo previsto en el artículo 85 antes citado, no serían objeto de negociación colectiva, sino potestad de ser determinadas tales bases unilateralmente por la Administración Pública como manifestación de su propia competencia.

Sin embargo, la fuga de agua abierta con las leyes de presupuestos generales del Estado para 2017 y 2018 y, posteriormente, con la ley 20/2021, que permitían –con una formulación de calculada ambigüedad– que los procesos selectivos de tales procesos de estabilización del empleo público temporal fueran objeto de negociación (realmente, del calendario de pruebas; pero luego extendido por exigencia sindical al detalle de las bases de convocatoria), ha pervertido por completo en la práctica el rol de la Administración Pública en el diseño de las convocatorias, creando una suerte de cogobierno sindical que ha condicionado esos procesos y contaminado, probablemente, el resto; salvo un golpe enérgico de timón de la autoridad administrativa. La praxis de la negociación sindical es que el imperio de los sindicatos ha ido cercenando las potestades de organización y los poderes de dirección del empleador (como estudio atentamente el profesor Joan Mauri) hasta el punto de que, de facto, prácticamente todo es objeto de negociación sindical, dejando en mandatos puramente formales y sin efectividad real las previsiones de la normativa básica general (TREBEP), que ha sido desplazada en la práctica por una normativa excepcional, que en ningún caso tenía vocación de ser estructural.

En qué medida esta praxis contaminará también la propia ejecución de la LFPA es algo que ahora no puede definirse. Pero todo dependerá del alcance temporal y de la intensidad que adquieran los procedimientos de estabilización del em-

pleo temporal, que han sido regulados específicamente en la disposición adicional vigésimo séptima, así como cuáles sean las hipotecas que estos procesos generen en relación con las bolsas de empleo y su extensión en el tiempo, como luego se dirá con más detalle.

## 6. Una configuración continuista de la Oferta de Empleo Público

En lo que afecta a la regulación de la Oferta de Empleo Público, la LFPA opta por una línea de continuidad. Es cierto que la normativa básica no parece permitir mucho margen de configuración, pero también lo es que sí que cabían opciones complementarias a la mera exigencia básica de que la oferta tuviera carácter anual. No cabe duda que, como ya se ha dicho, la normativa básica es francamente inoperante para hacer frente a los desafíos con los que se enfrenta la selección de personal en el empleo público en una época de acusado relevo generacional y de disrupción tecnológica. Fiarlo todo a una oferta de empleo público de carácter anual es apostar por una continuidad paralizante en esta materia. También la ley podría haber sido más exigente, siquiera fuera para la propia Administración de la Junta, en lo que a la ejecución de las convocatorias de los procesos selectivos, rebajando el amplio y graciable plazo temporal otorgado por la legislación básica, como objetivo de mejora de la gestión de la política de recursos humanos.

La oferta incluye, en efecto, las necesidades de personal de nuevo ingreso para la prestación de los servicios, siempre que tengan asignación presupuestaria, pero al fijarla en un solo acto y demorar su ejecución en el plazo improrrogable de tres años, la cobertura de esas necesidades administrativas, que se presumen detectadas e inmediatas, podrían prorrogarse en su aplicación real hasta los cuatro años desde que fueron identificadas, y eso con la interpretación más amable que consistiría en que por ejecución se entienda el final de todo el proceso selectivo con el nombramiento de los funcionarios o la contratación como fijo del personal laboral; pues si la interpretación que se hace del artículo 91.3 LFPA fuera la que hoy en día es dominante y que consiste en que por ejecución cabe entender solo la mera convocatoria de las plazas, resulta obvio que el proceso selectivo podría demorarse en su final hasta más de cinco años en no pocos casos. Seleccionar así en las administraciones públicas se convierte en un imposible, obligando de facto a que las distintas organizaciones públicas cubran sus necesidades con personal interino, que luego ya aplantillarán a través normalmente de vías espurias. Este modelo revienta cualquier ensayo de profesionalizar o hacer más efectivos los procesos selectivos.

La Ley no ha dejado, por tanto, espacio a que se puedan aprobar a lo largo del ejercicio presupuestario distintas Ofertas de Empleo Público complementarias, lo que flexibilizaría la rigidez del modelo. Tampoco ha previsto que las convocatorias de los procesos selectivos deban ser inmediatas desde la oferta pública de empleo,

pues la necesidad ya está detectada, imponiendo un plazo máximo de ejecución de tales procesos selectivos con la finalidad de que en unos meses puedan estar resueltos y cubiertas las necesidades previamente identificadas. Estas hipotecas pueden crear muchos problemas prácticos a las administraciones públicas andaluzas y, al fin y a la postre, imponer una política continuista que haga de la temporalidad el recurso necesario para satisfacer las necesidades inmediatas de personal, y condene a las convocatorias de los procesos selectivos para el ingreso a la función pública a meras pantomimas que en nada mejoran la situación actualmente existente. Es un riesgo que se corre de no atinar mucho y bien en el desarrollo reglamentario y en la gestión de tales procesos<sup>11</sup>.

### **7. Una estructura corporativa tradicional, marcada por la rigidez y la sofisticación, que es la puerta de entrada a la función pública autonómica**

No es tampoco objeto de este trabajo reflexionar en torno al alambicado sistema de estructuras corporativo-funcionariales por el que apuesta la LFPA, pero resulta obvio que tal modelo condiciona directamente los sistemas de selección de funcionarios de carrera, pues el acceso se produce no a puesto de trabajo ni tampoco a agrupación de puestos de trabajo (áreas o ámbitos funcionales), sino a cuerpos, escalas, especialidades o, incluso, opciones, estableciendo así un sistema cantonal de entrada que, si no viene atemperado por relaciones de puestos de trabajo de provisión indistinta, puede suponer un serio hándicap futuro en la gestión polivalente de recursos humanos en la Administración andaluza.

Además, este modelo corporativo es propio de la densa y extensa Administración autonómica, pues el ámbito local de gobierno tiene sus propias estructuras funcionariales, añejas en su factura, dependientes aún de una normativa establecida hace casi cuarenta años, que ofrece asimismo unas disfunciones notables para incorporar nuevos perfiles de empleos que ya está demandando la función pública actual.

La legislación básica impuso un sistema híbrido (cuerpos/puestos) que nunca ha terminado por cerrarse correctamente; pues sus lógicas de funcionamiento son muy contradictorias en muchos casos. El modelo corporativo autonómico es, por

---

<sup>11</sup> Como novedad recogida en materia de selección y de las convocatorias en ejecución de la Oferta de Empleo Público en el proyecto de Decreto de la Junta de Andalucía sometido actualmente a información pública, cabe destacar, como recoge la exposición de motivos y refleja el artículo 16, la siguiente previsión: "Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, las convocatorias de pruebas selectivas podrán incluir, además de las plazas aprobadas por las ofertas de empleo público o instrumento similar, un número de plazas adicionales del veinte por ciento para cubrir posibles futuras vacantes, a cargo de las ofertas de empleo público o instrumento similar de los dos años siguientes, de conformidad con el plan de ordenación de recursos humanos".



tanto, de factura tradicional, muy dependiente del diseño básico, pero sin activar ningún tipo de mecanismo de flexibilización, convirtiéndolo en un modelo rígido, dependiente del sistema de titulaciones universitarias, que está sufriendo un auténtico terremoto tras la lenta puesta en marcha del espacio europeo de educación superior, y que presentará serias hipotecas para introducir elementos del polivalencia y de transversalidad en un sistema que aparece como cerrado en sí mismo y con escaso potencial de versatilidad. La rigidez formal se lleva al extremo hasta el punto de exigir también para la creación de especialidades y opciones la reserva de ley, y no solo para los cuerpos y escalas (estas últimas, por cierto, diluidas en el texto de la ley, cuya disposición adicional quinta solo recoge los cuerpos y especialidades de la Junta). Así se recoge de modo categórico en el artículo 100.2 LFPA: “Los cuerpos, escalas, especialidades y, en su caso opciones se crean, modifican y suprimen por ley”.

En cualquier caso, parece obvio señalar que ese marco corporativo-burocrático de indudable densidad y complejidad es a través del cual se canalizará la selección de funcionarios públicos de la Junta. Tal marco se adapta muy mal, como decíamos, a la imprescindible polivalencia, y peor aún a las innumerables y constantes exigencias de la revolución de los puestos de trabajo que se derivará de la digitalización y del proceso de disrupción tecnológica. ¿Dónde incorporar todos esos empleos funcionales vinculados con la gestión y gobernanza de datos, por ejemplo, que serán realmente imprescindibles y numerosos en la Administración autonómica del futuro? ¿En el cajón de sastre del cuerpo superior facultativo, especialidad de tecnologías de la información y de las comunicaciones? No parece la solución más adecuada. La formación profesional en el ámbito de la revolución tecnológica debe encontrar asimismo acomodo, no solo en el subgrupo de clasificación A1, sino también en las estructuras corporativas de los grupos de clasificación B y C.

En fin, la configuración de la función pública andaluza en compartimentos estanco por lo que al acceso y al encuadramiento funcional respecta, es una opción muy rígida aunque bien es cierto que las opciones de mejora tenían un cierto carácter de ruptura con el modelo tradicional (por ejemplo; áreas o ámbitos funcionales de puestos de trabajo como herramientas alternativas de selección de personal; tal como estudió en su día con detalle la profesora Cantero Martínez), por las que decididamente el legislador andaluz no ha querido transitar. Sus razones tendrá, aunque no se exteriorizan. En cualquier caso, sorprende que se haya hecho hincapié en necesidades objetivas obvias, como ya se ha dicho (por ejemplo, en “estructuras provisionales y complementarias a los puestos de trabajo vinculadas a actuaciones, proyectos o programas organizados entre órganos directivos distintos”; artículo 104.2), y no se haya puesto el foco en otros modelos estructurales alternativos que también podrían haber servido para flexibilizar y dar respuestas organizativas adecuadas a los procesos de selección de funcionarios.

## 8. Principios y requisitos de acceso en la LFPA

El título IX de la LFPA regula el acceso al empleo público, y está situado sistemáticamente después del título dedicado a la estructura del empleo público, de ahí las reflexiones anteriores. Este título IX tiene escasas innovaciones. Así, por ejemplo, en lo que afecta a los principios rectores en relación con el acceso, reproduce lo establecido en el artículo 55 del TREBEP (artículo 105), con algún añadido. Lo mismo cabe decir de los requisitos de acceso (artículo 106). En cualquier caso, alguna innovación puntual, al menos potencial, se ha incorporado, principalmente en lo que afecta a los procesos selectivos (artículo 112.2).

No obstante, en honor a la verdad, poco margen había para complementar lo establecido en la normativa básica, pero al menos en el campo de los principios se han incluido, como evidente novedad (de la cual ya se dejó reflejo en la exposición de motivos) la incorporación del principio de fiabilidad y validez predictiva de los instrumentos y procesos de reclutamiento y selección (dos cosas distintas, por lo demás), que se conectan, paradójicamente con las funciones y competencias a desarrollar en los puestos de trabajo, cuando el modelo de acceso prescinde por completo de los puestos y se enmarca solo en estructuras corporativas. Las convocatorias de tales procesos selectivos no son a puestos, sino a cuerpos, escalas, especialidades u opciones, al menos en la Administración de la Junta de Andalucía. Por lo demás, estas disfunciones entre estructuras corporativas y puestos de trabajo, también en el ámbito de la selección, proceden del propio TREBEP (y de esa larga hipoteca de implantar un “modelo estructural híbrido”), cuyas piezas no terminan de encajar correctamente.

No hay, por lo demás, una regulación especialmente innovadora en lo que respecta al acceso al empleo público de nacionales de otros Estados (artículo 107) o del personal funcionario procedente de organismos internacionales (artículo 108), donde se sigue las pautas del legislador básico. Tampoco hay margen de configuración normativa especialmente amplio en estos puntos. Sí que se presta una atención particular al acceso del personal con discapacidad (artículo 109), a quien se reservará el cupo que determine la legislación aplicable (medida prudente), previendo la concentración de plazas de diferentes convocatorias con la finalidad de operativizar tales cupos. Se prevé asimismo la posibilidad de realizar convocatorias independientes en algunos casos (artículo 109.2), y se incluyen obligaciones genéricas hacia las administraciones públicas para incorporar las adaptaciones que procedan en las instalaciones, dependencias, equipamientos o de carácter organizativo en tales procesos selectivos de este tipo de personas discapacitadas, en cuanto que afecten a las pautas de trabajo o asignación de funciones.

## 9. Órganos de selección. La continuidad, con matices, de un modelo amateur de gestionar los procesos selectivos

El modelo institucional por el que opta la LFPA en materia de selección no se define propiamente como el de Escuela (IAAP), tributario de la reforma administrativa de los años sesenta del siglo pasado, sino que más bien diseña una arquitectura propia de órganos de selección, con alguna intervención puntual del IAAP. Pero el IAAP tiene atribuida por su normativa propia el diseño y la gestión de los procesos selectivos, aunque no se haga hincapié en la Ley en este punto, que queda un tanto oscuro. No se ha optado por crear un modelo de Agencia, con una independencia funcional y configurada como órgano de garantía e imparcialidad que velara por ejecutar los procesos selectivos sin interferencia alguna de los ejecutivos.

En materia de órganos de selección el continuismo es también la regla dominante. Se prevé, eso sí, la posibilidad de que se creen “órganos de selección especializados y permanentes”, pero solo en la Administración de la Junta, con lo que se pretende una continuidad y mayor dedicación y profesionalidad de sus miembros. Nada impediría que en uso de sus potestades normativas y de autoorganización también se configuraran en las entidades locales, en las universidades o en otro tipo de entidades públicas. En todo caso, los órganos especializados autonómicos estarán “adscritos a la consejería competente en materia de función pública”, con lo cual su autonomía funcional será limitada.

La regulación normativa de los órganos colegiados (artículo 110.2 LFPA), tampoco ofrece grandes novedades, rigiéndose por los principios de imparcialidad y de profesionalidad de sus miembros, lo que parece obvio. En su composición, sin embargo, se prevé que tales órganos los compongan “mayoritariamente” personal funcionario de carrera, lo que parece admitir el nombramiento de personal laboral para ejercer tales funciones de autoridad, y no solo para los procesos selectivos de personal laboral, una medida que puede tener su explicación en las dificultades que tienen algunas entidades locales para conformar los tribunales o comisiones de selección, al no disponer de funcionarios suficientes.

Nada nuevo hay tampoco en la interdicción, trasladada de la legislación estatal, de que los órganos de selección no “podrán estar formados mayoritariamente por personal funcionario perteneciente al mismo cuerpo que se ha de seleccionar”. Evitar la endogamia y el corporativismo es el objetivo; pero la comprobación teórica y práctica de los conocimientos y destrezas en estos procesos descansará de facto en los funcionarios del propio cuerpo, pues los ajenos carecerán (dependiendo de las distancias funcionales) de capacidades para plantear correctamente los ejercicios y para evaluarlos debidamente (salvo que se acudan a las socorridas plantillas, que empobrecen el juicio de discrecionalidad técnica).

Todos esos problemas se pretenden evitar con la previsión de que tales personas dispongan “de la debida cualificación técnica en la materia o materias propias del cuerpo y, en su caso, especialidad u opción y, en todo caso, con un nivel de titulación correspondiente a la exigida para el acceso”. No cabe insistir en lo dicho, los conocimientos y destrezas requeridos para ese proceso de evaluación solo los tendrán quienes pertenezcan al cuerpo, especialidad u opción (aquí desaparecen las escalas, como en otras partes de la ley), el resto está llamado “a hacer bulto”; aunque vota y puntúa, en su caso.

La regla de que el número de miembros sea impar, así como de que la pertenencia a los órganos de selección sea a título individual (evitar la incidencia sindical o asociativa en estos procesos), y, en fin, que se tenga en cuenta la paridad, tampoco añaden nada nuevo. Lo mismo sucede con las interdicciones a formar parte de los órganos de selección, donde queda la sombra de duda sobre qué papel jugarán los directivos públicos profesionales en este punto, que no están expresamente excluidos, a pesar de la discrecionalidad final en el nombramiento (homologados aquí a los nombrados por libre designación, que tampoco están excluidos). Por tanto, cabe concluir que podrán formar parte de esos órganos selectivos.

Los preparadores que hayan realizado esta actividad en los últimos cinco años tampoco podrán formar parte de los órganos de selección. El problema en este caso es la opacidad de quién es o no es preparador, pues no hay registro alguno, y se trata de una actividad paralela, para la que tampoco se suele solicitar la compatibilidad, dado que en no pocos casos se cobra “en negro”. Una singularidad hispana de nuestra función pública sin parangón en otras democracias avanzadas.

Interesante es que el IAAP imparta cursos de formación a los miembros u homologue los que se impartan. Nada se dice, sin embargo, de protocolos comunes de actuación y de la aprobación de códigos de conducta, que salvaguarden la imparcialidad, objetividad y profesionalidad en estos procesos y de la actuación de los miembros de tales órganos de selección. Tampoco se habla de la incorporación como miembros de pleno derecho del órgano selectivo de especialistas en técnicas de selección (por ejemplo, en la realización de test psicotécnicos o entrevistas conductuales estructuradas), salvo que se haga en la condición de asesores (o que se utilice la cláusula genérica del artículo 110.2 b), “in fine”), que nada añade realmente al funcionamiento real de unas comisiones de selección que se siguen configurando como órganos de impronta tradicional o amateur, para cuya configuración muchas veces se abre “la caza y captura” de algunos funcionarios ingenuos a quienes hay que engañar o animar para que desplieguen tan ingratas tareas.

## 10. Sistemas selectivos: continuismo legal e indeterminación

El artículo 111 LFPA regula los sistemas selectivos, también bajo una impronta muy convencional. Se trata de los sistemas selectivos “ordinarios”, pues luego están los “extraordinarios” (los recogidos en la disposición adicional vigésima séptima LFPA) que, durante un buen número de años, serán los realmente ordinarios, y no es un juego de palabras.

Tal como se enuncia, ese artículo 111 LFPA ofrece pocas sorpresas en lo que respecta a los sistemas selectivos. Tal vez la más relevante es que, si bien apuesta en los procedimientos selectivos “ordinarios”, por el carácter abierto de los mismos, no toma una decisión sobre qué procedimiento es el prevalente, pues tras enunciar los tres procedimientos selectivos típicos (oposición, concurso-oposición y concurso) y explicar en qué consisten, la LFPA no se moja sobre cuál de ellos será el procedimiento ordinario, pues en lo que respecta a los funcionarios admite indistintamente la oposición y el concurso-oposición, previendo la excepcionalidad del concurso, mientras que en el personal laboral incorpora a los tres como ordinarios, reenviando a los convenios colectivos su concreción.

Ese carácter “ordinario” legal de ambos sistemas de selección de la oposición y el concurso-oposición en la función pública, ofrece una baza excepcional a los negociadores sindicales para justificar que el segundo de ellos, siempre que haya personal interino a aplantillar, se imponga como medio natural para abrir la puerta de acceso a la Administración de la Junta de Andalucía (otra cosa es, sin embargo, el mundo local, donde la aplicabilidad preferente del Real Decreto 896/1991 implicará que la oposición libre deba ser aplicada con preferencia al concurso-oposición). Bien es cierto que ello se puede corregir a través del Reglamento de selección, si es que este apostara por la oposición libre como vehículo normal de acceso; pero, al prever la ley ambos como ordinarios, no será un camino fácil; y, en todo caso, la regulación reglamentaria siempre puede ser objeto de modificación, al tener una menor garantía de rango normativo<sup>12</sup>.

Esta opción normativa no es neutra en sus efectos, pues fácilmente puede entorpecer el acceso de talento joven a la Administración de la Junta de Andalucía, si definitivamente se generalizara el acceso por medio del concurso-oposición, que se puede convertir así en una suerte de procedimiento eterno para la consolidación del personal funcionario interino con varios años de servicios prestados; y a cuya condición se habrá accedido mediante la superación de pruebas blandas (derivadas de otros procesos de estabilización o de concursos-oposiciones para facilitar el acceso

---

<sup>12</sup> Finalmente, el proyecto de Decreto en materia de selección sometido a información pública no se inclina por dar preferencia a la oposición frente al concurso-oposición, dejando las cosas como establece la Ley. Serán, por tanto, las convocatorias respectivas las que opten por uno u otro sistema.

de interinos) en las que la capacidad predictiva de las mismas en cuanto a su validez y fiabilidad en relación con el ejercicio competente de las funciones asignadas es prácticamente mínima. Si las administraciones públicas andaluzas actúan con la torpeza habitual existente en la gestión de los procesos selectivos en el sector público, el problema de la temporalidad en el empleo público se reproducirá, y las presiones para que el sistema de acceso sea el concurso-oposición blando se multiplicarán, con lo que el problema se puede enquistar una vez más, y arruinar de facto la oposición libre como medio de acceso a la función pública, hoy en día preterida en la mayor parte de las administraciones territoriales españolas. Si así fuera, las consecuencias sobre la desprofesionalización de la función pública andaluza podrán ser letales.

### **11. Los procesos selectivos como “caja de herramientas”. Finalidades de la ley y naturaleza potestativa de las medidas**

Más innovaciones se introducen en el artículo 112 LFPA. Si bien es cierto el precepto arranca con la constante confusión entre acceso a estructuras corporativas y a puestos de trabajo, pues se inclina de nuevo por “la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las funciones y tareas asignadas al puesto de trabajo convocados”, cuando lo que se convocan son plazas de cuerpos, escalas, especialidades u opciones, pero (casi) nunca puestos de trabajo. También esta confusión procede de la propia legislación básica.

El segundo párrafo del artículo 112.1, prevé lo que se ha denominado cómo “la caja de herramientas” que recogía la legislación básica; esto es, un haz de posibilidades que los gestores de recursos humanos tienen para diseñar las pruebas selectivas, aunque en la dura realidad se opte, por lo común, por la continuidad de los modelos añejos de replicar temarios obsoletos, test que nada acreditan, pruebas de conocimientos estandarizadas y pruebas prácticas que muy poco tienen que ver con la realidad o, en el peor de los casos, de una complejidad fuera de lo común. Sí que se prevén las pruebas de conocimientos de lenguas extranjeras, pero como posibilidad; cuando el conocimiento del inglés debería ser preceptivo, al menos en el acceso a estructuras corporativas del grupo de clasificación A1.

Mucho más interés tiene la posibilidad abierta en el artículo 112.2 de condicionar el acceso a la realización de cursos de formación o de períodos de prácticas, “en los que podrá admitirse mayor número de asistentes que el de plazas convocadas”. Al fin y a la postre es el modelo impulsado desde la Generalitat valenciana, que ha tenido fiel reflejo –como posibilidad abierta– para su ulterior implantación en las Administraciones Públicas andaluzas. Se prevé, asimismo, una condición de que, para acceder a la condición de funcionario de carrera, se deban superar las tres fases (pruebas iniciales de acceso; formación y período de prácticas; y prueba final), no pudiendo durar la fase intermedia más de seis meses en el caso de los cuerpos el grupo

A o de tres meses en los restantes, previendo además la posibilidad en este caso de que se haya de superar “una prueba específica de carácter obligatoria y eliminatoria que acredite el conocimiento de una o varias lenguas comunitarias”.

Se ha puesto exigente el legislador en este punto, puesto que parece apostar (al menos sobre el papel) por una alta función pública de excelencia (que se puede trasladar también a la zona media y a la baja); pero todo dependerá de que esos niveles de exigencia los reproduzca también en las respectivas convocatorias y, sobre todo, en la gestión de esos procesos selectivos. En cualquier caso, se abre una magnífica ventana de oportunidad para una selección exigente y que capte talento; pero su aplicación concreta, amén de una voluntad política y funcional energética, requiere como premisa que los procesos selectivos en este caso sean de oposición libre. Este formato, en principio, está reñido con un sistema de concurso-oposición que, entendido en los términos actuales la fase de concurso, contaminaría por completo las potencialidades innovadoras (que son muchas) en este terreno. Tendrá que acertar el poder reglamentario andaluz y cuando formule las respectivas convocatorias, a la hora de armar un sistema que mejore y palie algunas de las deficiencias detectadas, por ejemplo, en la primera aplicación del modelo valenciano, que es que ha servido como patrón.

## 12. Continuum en la regulación legal de las convocatorias

Poco cabe añadir a la regulación establecida por el artículo 113 en relación con la convocatoria de los procesos de selección, pues su contenido es esencialmente el clásico y poco valor añadido tiene (la posibilidad de aprobar bases generales, los contenidos de las bases de convocatoria, la publicación formal de las bases, o las peculiaridades de los procesos de selección del personal laboral).

El único punto de interés, como novedad, consiste en que las convocatorias deberán contener una “declaración expresa sobre la posibilidad o no de declarar superado el proceso selectivo a un número de aspirantes mayor al superior de plazas convocadas”, lo que puede ser una válvula de resolución de incidencias que se presenten en el proceso selectivo; pero, también, depende cómo se interprete una puerta abierta a que esas personas que han superado ese proceso selectivo dispongan de una suerte de habilitación para poder cubrir, en su caso, necesidades ulteriores de personal y ser nombrados como funcionarios de carrera. Nada de eso se dice, pero depende de cómo se aplique. Cualquier medida de flexibilización racional de los rígidos e inoperantes sistemas de selección en lo que a la atención de necesidades respecta, debería ser valorado en su justa medida en términos de efectividad.

Sin embargo, la interpretación más cabal de ese enunciado normativo nos la da el propio artículo 114, que siguiendo a pies juntillas las previsiones del legislador básico, esa previsión relativa a los candidatos que han superado el proceso selectivo en

un número mayor al de plazas convocadas, parece estar encaminada a amortiguar las renunciaciones de aspirantes seleccionados, mediante la conformación de una relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos. En todo caso, materialmente, al margen de esas reglas añejas que están enquistadas en nuestra legislación, no deja de ser absurdo que se pueda dar –como de hecho se sigue dando– la figura del “aprobado sin plaza”; esto es, de aquella persona que ha acreditado conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes suficientes para ejercer esas funciones, y se queda (algunas veces por décimas o centésimas fuera de la asignación presente o futura de las plazas). Resulta un sinsentido; pero ahí sigue. Sería mucho más operativo diseñar sistemas dinámicos de acceso diferido, conforme las plazas se quedaran vacantes, pudiéndose cubrir con ese personal que ha superado esos procesos, y no hacerle de nuevo volver a realizar todo el proceso selectivo (salvo en algunos casos que “se guardan” ejercicios cuando se obtienen unas calificaciones notables o sobresalientes). En cualquier caso, el excepcional sistema previsto en la DA 27<sup>a</sup> debe tenerse en cuenta en este caso, aunque sale de las reglas ordinarias de la Ley, que son las que regulan los artículos 113 y 114 LFPA.

### **13. Selección de funcionarios interinos y personal laboral temporal. La cristalización legal de “las bolsas de empleo”**

La extensión de los enunciados normativos recogidos en el artículo 115 LFPA, cuyo objeto es la selección de personal funcionario interino y personal laboral temporal, ya nos advierte de que lo que debería ser una excepción (el personal interino) el propio legislador autonómico admite con tan candorosa regulación –aunque nunca lo reconozca explícitamente– como un medio que, mal aplicado, puede pervertir el acceso ordinario, al establecer (si se extiende la patología) un primer estadio de acceso a la condición de interino que abrirá acto seguido (demandado con fuerza por los sindicatos) el acceso a la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo (segundo estadio o de cierre), mediante pruebas blandas; puesto que el primero puede llegar a alimentar y condicionar al segundo, si no hay una correcta gestión ordinaria de los procesos selectivos, desde la panificación, pasando por la oferta y acabando en las convocatorias respectivas. Sin gestión enérgica y decidida de la política de recursos humanos, la ley deja la puerta abierta a la hipotética perversión del modelo selectivo ordinario.

Nada se añade a la legislación básica con las exigencias de que los procesos selectivos de este tipo de personal cumplan los manoseados (y más en este tipo de expedientes) principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, como tampoco con la referencia a que tales procedimientos serán ágiles (qué menos cabe de una necesidad interina de cobertura urgente o inmediata de una plaza), o que se exija la



idoneidad de la persona seleccionada con el puesto de trabajo. Más novedoso parece ser que se pueda exigir un período de prueba en función del tipo de plaza a convocar.

Sin embargo, lo más criticable del modelo regulatorio del personal interino descansa sobre la idea de la petrificación legal del instrumento de gestión de vacantes de interinidad, cuya perversión en su uso ha sido constante, de las *bolsas de empleo* como medio “preferente” para la selección de personal interino, lo que implica que, si no se gestiona adecuadamente (volvemos al mismo argumento), el acceso real al empleo público andaluz se hará a través de esas “bolsas de empleo”, mientras que el acceso formal se produciría mediante procedimientos de concurso-oposición en los que, tras pruebas de oposición blandas o de cartón piedra, se ingresaría por la antigüedad de los aspirantes en su condición de interinos. Los riesgos de desfallecimiento del modelo profesional se multiplican. También se admite, lo cual es un procedimiento discutible en cuanto a la acreditación de los principios constitucionales antes citados, que, ante el agotamiento de tales bolsas (realmente, “bolsas de residuos” de otros procesos selectivos o, más gráficamente, *bolsas basura*), se acuda al expeditivo método de que se remita la oferta de empleo al órgano gestor de las políticas de empleo de la Junta de Andalucía, para realizar así la cobertura de la vacante.

#### **14. Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público: las hipotecas de la legislación básica y algunas novedades**

Tampoco es objeto de este trabajo analizar el marco normativo excepcional de las medidas dirigidas a la reducción de la temporalidad en el empleo público, regulación que ha sido objeto de duras críticas doctrinales (por ejemplo, Cantero Martínez, 2022; y Fondevila Antolín, en diferentes trabajos), así como de alguna otra mirada más benevolente (Mauri Majòs, 2022). Hasta ahora, algún pronunciamiento del Tribunal Supremo, además en el singular y discutido proceso de estabilización de funcionarios con habilitación de carácter nacional, recientemente ha “santificado”, con un razonamiento lapidario de una pobreza argumental clamorosa, la adecuación a la constitucionalidad y a la legalidad de tales procedimientos de estabilización<sup>13</sup>. Todo apunta que esa será la línea de continuidad de la doctrina jurisprudencial, y así parece que el problema no llegará al Tribunal Constitucional, aunque si lo hiciera, nada cambiaría, como ya se ha dicho.

---

<sup>13</sup> Sentencia Tribunal Supremo, sala de lo contencioso, de 20 de julio de 2023, Sección 4ª (Rec. n.º 695/2022). Ver al respecto, el trabajo de Jorge Fondevila Antolín, pendiente de publicación en *El Consultor* cuando esto se escribe, “El Tribunal Supremo y la estabilización (sentencia de 20 de julio de 2023): Una nave vacía y con vías de agua”. La idea de “nave vacía” procede, en efecto, del déficit argumental de la citada sentencia, al que nos referíamos en el texto.

A nuestros efectos, aparte de lo ya expuesto en estas líneas, lo importante es que la disposición adicional vigésima séptima de la LFPA, establece, en desarrollo y aplicación de la normativa básica, un conjunto de medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público andaluz. Bien ese cierto que tales medidas adecuan al ámbito autonómico lo dispuesto en la Ley 20/2021 (que luego se reflejó en la disposición adicional decimoséptima del TREBEP), pero lógicamente (por la fecha de aprobación de la Ley andaluza) no se pudo recoger la confusa regla excepcional (que abre la mano hasta límites insospechados en un ejercicio de populismo funcional, ejercido, además, en plena prelude de la campaña electoral) del artículo 217 del real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, artículo cuyo enunciado es el siguiente: “Garantía del derecho de acceso a los procesos derivados de la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas para reducir la temporalidad en el empleo público”.

Esta disposición adicional vigésima séptima contiene un sistema excepcional de cobertura de plazas que consiste en que las propias ofertas de empleo público para reducir la temporalidad, y con la finalidad “de limitar al máximo el nombramiento de personal” interino, pueden incorporar un número de plazas adicionales del veinte por ciento con cargo a futuras vacantes vinculadas a las ofertas de empleo público de los dos años siguientes, siempre de conformidad con el plan de ordenación de recursos humanos.

La regulación del procedimiento es ciertamente confusa (como son, por lo demás, la inmensa mayoría de estas normas excepcionales), pero su voluntad clara es que las plazas adicionales de esos procesos selectivos se cubrirán por los aspirantes según su orden de prelación en tal proceso selectivo, pero excluyendo aquellos que formen parte de la relación definitiva. Cabe intuir que serán aquellas personas que han superado las pruebas selectivas y no han obtenido plaza; pero ello se corrige o rectifica (abriendo más el modelo blando de acceso) por lo dispuesto en el apartado tercero de esa disposición adicional, al prever que, aunque no se hayan superado todas las pruebas de la oposición, la superación de algunos ejercicios podrá ser reconocida en las diferentes convocatorias de acceso, eximiendo así de la realización de tales pruebas. Incluso se prevé que se valore como mérito en los concursos de acceso esa superación de las pruebas. En fin, facilidades todas. Las Administraciones públicas llevan camino de convertirse en entidades de beneficencia en lo que a la protección de sus interinos respecta.

Además, este sistema congela, durante un período al menos dos ofertas de empleo público y sus correspondientes convocatorias que pueden durar varios años, los procedimientos de selección “ordinarios” establecidos en la LFPA, y convierte a este sistema excepcional de acceso a esas listas por pruebas blandas o de escasas

exigencias de conocimientos y destrezas en el medio natural de ingreso en las administraciones andaluzas, y puede suponer un tremendo hándicap para la profesionalización de la función pública andaluza. Pero el mal procede de un sistema básico de estabilización configurado con poco rigor, que sin duda hipotecará el futuro de las administraciones públicas territoriales.

## V. A MODO DE CONCLUSIONES

Como apretada síntesis, se pueden traer a colación algunas breves conclusiones:

1.- LFPA innova en algunos aspectos, pero en materia de selección el recorrido innovador es más limitado, aunque se han incorporado puntualmente algunas posibilidades abiertas para mejorar los procesos selectivos, aunque todo dependerá del desarrollo reglamentario de la Ley y de las medidas que se apliquen.

2.- El sistema institucional de selección descansa sobre el modelo tradicional de gestión descentralizada de los procesos a través de los órganos directivos propios de la Administración convocante y de sus respectivos órganos de selección creados en cada caso, no apuesta por un modelo de Agencia como entidad prestadora de esos servicios de selección con autonomía funcional e independencia orgánica. Tampoco atribuye expresamente la competencia al IAAP, aunque sí dota a este organismo de algunas funciones vinculadas con la selección. En principio, tampoco parece excluirlo, puesto que los Estatutos del IAAP aprobados en 2009 reconocen esa competencia de selección, salvo en algunos procesos, aunque la ley nada diga al respecto.

3.- Los procedimientos selectivos “ordinarios” establecidos en la LFPA están condicionados por la estructura de la función pública y, en buena medida, por la tradición; esto es, hay elementos innegables de continuidad y escasos elementos disruptivos o innovadores en este marco normativo.

4.- Asimismo, la Oferta de Empleo Público tiene un trazado muy convencional, excesivamente pegado a la normativa básica, y sin ninguna herramienta de flexibilización que permita aprobar sucesivamente ofertas temporales y abrir convocatorias inmediatas de procesos selectivos para ajustar tales procesos selectivos a las demandas o necesidades de las administraciones públicas.

5.- La abundante presencia fáctica de los condicionantes de los procesos excepcionales de estabilización del empleo temporal sobre los sistemas “ordinarios” de acceso, puede generar una réplica de la temporalidad y, sobre todo, una rebaja temporal o sistemática de los estándares de profesionalización en la función pública andaluza.

6.- Particularmente, la omnipresencia temporal de los procesos de estabilización del empleo temporal, y las reglas establecidas en la Ley en torno a su gestión, unidas a la existencia de bolsas de empleo, puede hipotecar asimismo o aplazar por amplio espacio de tiempo la profesionalización de la función pública andaluza y desplazar la aplicación de los sistemas ordinarios de acceso, corriéndose el riesgo de generar un efecto distorsionador de que se termine accediendo a la función pública –en algunos casos, al menos- materialmente como interinos y formalmente mediante concurso-oposición de factura blanda.

7.- El hecho de que la Ley no opte por la oposición como procedimiento ordinario de acceso, condición que comparte con el concurso-oposición, a pesar de que se pueda corregir reglamentariamente esa tendencia (en todo caso, de forma relativa, pues los dos procedimientos son los ordinarios), puede inducir a los agentes sociales a presionar que se utilice masivamente el concurso-oposición, lo que congelaría las patologías indicadas en los puntos anteriores. Ello no sería aplicable al ámbito local, fuera de los supuestos de estabilización.

8.- La Ley apenas contiene referencias explícitas al necesario e intenso relevo generacional que se tiene que producir en los próximos años (ya se está produciendo), así como prevé muy escasas referencias a la necesidad de captar talento tecnológico, todas ellas incidentales y poco concretas.

9.- La mejora de la selección es un problema normativo y aplicativo, pero sobre todo de diseño institucional y de innovación en la gestión. También de cultura organizativa, donde se enfrentan concepciones tradicionales y corporativas (funcionariales y sindicales) con necesidades objetivas de cambio y transformación. El proceso de mejora no depende tanto de lo que regulen las leyes, sino cómo de planifique y ejecute. Y la gestión del cambio tropieza aquí con muchas inercias y no pocas resistencias. Pero si la ley es continuista, el futuro transformador tendrá siempre más problemas para materializarse, sobre todo en un país. Como es España, en el que la cultura jurídico-administrativa sigue siendo dominante.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2017): *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*, INAP, 2017.
- BOLTAINA, X. (2018), “Los procesos selectivos ‘blandos’ y sus efectos sobre la profesionalización del empleo público”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (RVOP-14, 2), pp.140-155.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2016): *Claves para la modernización de la estructura funcional: La coexistencia ordenada de Cuerpos y Puestos de Trabajo*, TR/Aranzadi.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2021): “El abuso en el nombramiento del personal interino y su estabilización en la Administración. Propuestas para un debate”, *RVOP-21*, pp. 28-55.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2022): *Temporalidad y estabilización en el empleo público. La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en la Administración*, Thompson Reuters/Aranzadi.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2009): “El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un Gobierno multinivel)”, en R. Gómez-Ferrer Morant *et alii*, *El control de la legalidad urbanística/El Estatuto del Empleado Público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 247-289.
- CUENCA CERVERA, J. (2018): *Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿cambio de paradigma?*, *RVOP 14-2*, pp. 52-65.
- CUENCA CERVERA, J., ANTÓN CRESPO, P., FARIÑA GUILLÉN, J. F. (2018): *Planificación y gestión de recursos humanos en las Entidades Locales*, CEMCI.
- DE LA OLIVA, A., GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1968): “Los cuerpos de funcionarios”, *Documentación Administrativa* 104, pp. 11-70.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M. (2018): “La configuración institucional de las comisiones de mérito en los procesos selectivos. Experiencias comparadas y aplicación al contexto español”, *RVOP 14-2*, pp. 116-129.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2018): “Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público: respuestas ágiles frente a las necesidades inmediatas y fortalecimiento de la especialización de los órganos de selección”, *RVOP 14-2*, pp. 95-111.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2021): *Manual para la selección de empleados públicos*, 3ª edición, Wolters Kluwer, 2018.

- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (Coordinador) (2022): *Los procesos de estabilización. Una solución definitiva o el origen de un conflicto sin fin*, El Consultor de los Ayuntamientos, Especial II.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2018): *Función Pública y Derecho Europeo*, Civitas/Thompson Reuters.
- GORRITI BOINTIGUI, M. (2018 a): “Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias”, *RVOP núm. 14-2*, pp. 66-85.
- GORRITI BOINTIGUI, M. (2021): “Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI”, en Ramió Matas, C. (Coordinador): *Administración digital e innovación pública*, INAP. pp. 297-337.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1989): *Políticas de selección en la función pública española*, MAP/INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2018): “Repensar la selección de empleados públicos. Momento actual y retos de futuro”, *RVOP 14-2* (Estudio Introductorio), pp. 8-29.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020): “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones Públicas. Desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”, *Anuario de Derecho Municipal 13*, pp. 85-131.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2022): “Desafíos organizativos en la gestión de fondos europeos derivados del Plan de Recuperación. Administración divisional ‘versus’ Administración por proyectos”, *RVOP*, pp. 34-53.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2023): “Diez (hipó)tesis sobre el déficit de capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas”, en Hernández-Moreno, J., Ares Castro-Conde, C. (Coordinadores) (2023): *Administraciones territoriales para la próxima generación*, INAP.
- MAPELLI, C. (2018): “La visión comparada: nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas”, *RVOP 14-2*, pp. 32-50.
- MAURI I MAJÒS, J. (2018): “Gestión de los procesos selectivos, discrecionalidad técnica y control judicial”, *RVOP 14-2*, pp. 112-125.
- MAURI I MAJÒS, J. (2022): “Los procesos de estabilización del personal funcionario interino en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, *Los procesos de estabilización. Una solución definitiva o el origen de un conflicto sin fin*, El Consultor de los Ayuntamientos, Especial II, pp. 93-111).

- NIETO, A. (1974): “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios”; *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, pp. 127-150.

- NIETO, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Ariel.

- RAMIÓ C./M. Salvador (2018): *La nueva gestión del empleo público*, Tibidabo Ediciones.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020): *Derecho de la Función Pública*, Tecnos.