

Fecha: 05/10/04

Tema 3:

La oferta de empleo público y la selección de personal o el ingreso en las Administraciones públicas.

Autor: **Andrés Morey Juan**

Tema III.

La oferta de empleo público y la selección de personal o el ingreso en las Administraciones públicas.

3.1. La oferta de empleo público y los planes de empleo ocupacionales.

3.2. La selección de personal y sus formas: sistemas y pruebas selectivas.

3.3. Convocatorias, comisiones de selección y tribunales: breve referencia procedimental.

3.4. El sistema de habilitación y la experiencia valenciana.

3.1.- LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO Y LOS PLANES DE EMPLEO OCUPACIONALES.

En este punto hay que explicar la idea de la oferta de empleo público que surge o se concreta a partir de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, siendo necesario, sin embargo, explicar la situación anterior a esta regulación legal.

3.1.1.- Los antecedentes a la oferta de empleo público y el sistema corporativo estatal.

El ingreso en la Administración pública como funcionario, principalmente, y en cualquier otra relación de empleo, ha estado en todo caso sujeto a unos procedimientos regulados por el Derecho administrativo y aun cuando la relación a concretar lo fuera de derecho laboral o sujeta al que conocemos como derecho del trabajo, que permitiera el simple contrato, se ha sometido siempre, independientemente de la formalización correspondiente en un nombramiento o en un contrato respecto del seleccionado, a un procedimiento o pruebas de ingreso a los efectos de proceder a la selección de las personas que mayor mérito y capacidad demostraran para trabajar en la Administración pública o cumplir las funciones públicas correspondientes.

El sistema de ingreso en las Administraciones públicas se ha visto afectado con mayor claridad a partir de la constitución de las Comunidades Autónomas y de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta afectación, sin perjuicio de la incidencia del sistema de libre

designación para la provisión de puestos de trabajo que se analiza en otra lección, surge por la necesidad de considerar el principio de movilidad entre los funcionarios de las distintas Administraciones públicas, como integrante del de movilidad de todos los trabajadores y del principio de mérito y capacidad. En la adecuada explicación de lo ocurrido y de la situación actual, hay que partir del hecho de que con anterioridad a 1984, se puede hacer referencia a dos Administraciones públicas: la del Estado y la Local, considerada esta última como un bloque, sin que cada ente local a los efectos que aquí nos interesa sea considerado como una Administración pública desligada del resto de los entes locales; es decir, al existir una regulación estatal del régimen local, se regula el ingreso en cada ente local desde una perspectiva unitaria, de modo que se crean los cuerpos nacionales ya examinados y en el resto de personal no es necesaria una oposición como prueba selectiva para que una persona pueda pasar a prestar servicios de un ente local a otro, sino que ello puede hacerse a través de un concurso de méritos y se prevé que conste como mérito preferente el servicio en otras entidades locales.

La situación descrita respecto de la Administración pública local tiene unos fundamentos racionales y, además, se produce en momentos en que rige un sistema de tutela y de control por parte del Estado y de su Administración, que otorga unidad de criterios y procedimientos. Pero la Administración civil del Estado, la otra unidad antes anticipada, tiene unos fundamentos distintos y unos matices que la hacen diferente y siendo el número de sus funcionarios menor, tiene, en cambio una repercusión mayor en el asentamiento de las bases y fundamentos de la normativa general de la función pública y, con ello, en la doctrina que se ocupa de la

función pública. Pero, sobre todo, que es lo que nos interesa desde la perspectiva de esta lección, es más cerrada, con menor movilidad y más corporativa.

Mientras en la Administración local se hace referencia al sistema de nombramiento de los funcionarios, como puede verse en la redacción del artículo 323 del Texto Refundido de 1955, y no se titula específicamente el sistema de selección, en la Administración del Estado, en la Ley de 1964, sí se regula una Sección dedicada a la selección y en ella, en el artículo 29, se dice *La selección de los aspirantes a ingreso en los Cuerpos de la Administración civil del Estado se realizará mediante convocatoria pública y la práctica de las pruebas selectivas...* Si bien el artículo 30 siguiente, al regular los requisitos para la admisión a las pruebas dice: *Para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración...*, de lo reflejado surge la apreciación de que el texto legal señala con preferencia que el ingreso se realiza en un Cuerpo de funcionarios, más que en una Administración pública concreta. Esto mismo resulta del artículo 338 del citado Texto Refundido de Régimen Local de 1955 que, por ejemplo, dice: *El ingreso en los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición...*, mientras que para los funcionarios no organizados en cuerpos, sino en clases y escalafones, se hace referencia, como ya se ha dicho, a nombramientos y no al ingreso. Existen pues matizaciones según exista una organización corporativa o no. Del mismo modo el funcionario de empleo no ingresa, sólo es nombrado. De otro lado, según la legislación de 1964 el personal trabajador o los trabajadores al servicio de la Administración civil son **contratados**. El sistema, pues, implica la

superación de unas pruebas para ingresar en un cuerpo o para ser nombrado funcionario, excepto en el caso de los funcionarios de empleo o en el de los laborales que son contratados. De este modo, quien quiere pasar de un cuerpo a otro tiene que superar las pruebas selectivas correspondientes, las cuales en el régimen local eran la oposición o el concurso y en la Ley de 1964 no se especificaban, si bien no existía una prohibición de que las pruebas o las convocatorias de las mismas tuviesen en cuenta la situación de quienes aspiraban a ingresar en un cuerpo procediendo de otro.

Mediante Decreto de 27 de junio de 1968 se establece la Reglamentación para ingreso en la Administración pública, en cualesquiera de sus grados y esferas, y en ella se concretan los sistemas de oposición, concurso y concurso-oposición, de modo muy general, sin que se aborden los problemas de movilidad o los de promoción, si bien ésta última sí tiene regulación en el artículo 31 de la Ley de 1964, en la existencia, para los Cuerpos generales, de turnos restringidos y reserva de porcentajes de vacantes al efecto.

3.1.2.- El principio de movilidad y sus consecuencias.

Producido, en virtud de la Constitución de 1978 y creación de las Comunidades Autónomas, un nuevo nivel territorial de Administraciones públicas que asumen competencias antes estatales, se produce también la necesidad no sólo de transferir dichas competencias a cada una de las Administraciones públicas resultantes, sino, con ellas, también la transferencia de las personas que las venían desarrollando y de disminuir el

número de empleados de la Administración del Estado, ajustándose a sus nuevas funciones más ordenadoras que ejecutivas, facilitando la movilidad de sus funcionarios hacia las Comunidades Autónomas. En la realidad las personas que realizaban funciones directivas en la Administración estatal no se transfieren con la competencia correspondiente, sino que, para permanecer en su localidad de destino, sobre todo los residentes en la capital del Estado, buscan acomodo en otros puestos no transferibles o se acomodan en la Comunidad Autónoma de Madrid o en las próximas geográficamente a ella. Por ello, se establece y fomenta un sistema de concursos para facilitar que los funcionarios de la Administración del Estado pasen a trabajar en las Comunidades Autónomas y que éstas nutran sus plantillas con personas que ya tienen experiencia, pero, realmente, el transferido por estos sistemas no es el personal directivo preciso en dichas Comunidades Autónomas, sino el procedente de niveles más bien ejecutivos y proveniente de los órganos provinciales o de personas jurídicas o entes de la Administración del Estado.

La consecuencia de este principio de movilidad es que formalmente no puede restringirse en la única dirección del Estado o centro hacia las Comunidades Autónomas, sino que también ha de permitirse de éstas hacia el Estado y se plantea, a su vez, cuál es la movilidad que debe otorgarse a los funcionarios de la Administración local, por lo que el artículo 17 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece en su punto 1 que *con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de*

acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. La movilidad quedaba establecida, pero al mismo tiempo se produce una reflexión, quizá con base en reacciones corporativas, por la que surge una distinción entre ingreso en una Administración pública y acceso a un puesto de trabajo. Es decir, se considera que un funcionario no puede, en virtud de la movilidad y de distintos cambios de Administración, adquirir la condición de funcionario de distintas Administraciones, por lo que, a partir de las regulaciones autonómicas se mantiene que los funcionarios que se mueven de una a otra Administración no ingresan realmente en la nueva a la que pasen a prestar servicios, sino que simplemente acceden a un puesto de trabajo, lo que obligó en su momento a establecer una nueva situación funcional denominada como *Servicio en Comunidades Autónomas*.

De otro lado, el inciso final del punto que hemos reflejado, el que determina el acceso *de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo*, favoreció y sigue favoreciendo una aplicación restrictiva e indebida de la movilidad según la cual las citadas relaciones deberían prever la posibilidad de que el puesto correspondiente pudiera ocuparse por funcionarios de otras Administraciones distintas. La realidad es que las relaciones al establecer los requisitos del puesto, determinaban las condiciones personales y técnicas de los aspirantes a ocuparlo; es decir, las relaciones constituyen el elemento base que permite definir, en las convocatorias de acceso o concursos de provisión de puestos, los méritos y capacidad de los aspirantes; pero lo que nunca pueden es no prever el acceso de funcionarios de otras Administraciones o prohibirlo, pues harían ineficaz el principio legal de movilidad al que están sujetas.

El punto 2 del artículo 17, por su parte, en su primera redacción decía: *Asimismo los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo de otras Corporaciones Locales distintas de la de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma.* Se les restringía la movilidad al no contemplarla hacia la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas distintas a la de su corporación local. Situación corregida a través de una Ley de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, la 55/1999, que deja el precepto redactado del siguiente modo: *Asimismo los funcionarios de la Administración Local, cuando así esté previsto en las relaciones de puestos de trabajo, podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado en puestos relacionados con las funciones que les competen en materia de Entidades locales.* Precepto no muy afortunado, pues extendiendo, en principio la movilidad antes establecida, sin embargo la restringe en cuanto no remite o funda su movilidad de los funcionarios en su experiencia, conocimientos concretos y méritos, sino en una **previsión** de las relaciones de puestos de trabajo, con lo que si no se produce la previsión no hay movilidad, salvo que se realicen interpretaciones que apliquen correctamente el principio de igualdad respecto a los funcionarios de las otras Administraciones distintas de la local. De otro lado, parece que respecto al Estado, sólo pueden moverse o acceder a los puestos que tengan que ver con la materia de Entidades locales.

La situación que debería haberse referido en general al principio general de movilidad, en concurrencia o mediante concursos con aplicación rigurosa del principio de mérito y capacidad o, incluso, con cursos complementarios de formación si fueran precisos, una vez accedido el funcionario, acaba siendo discriminatoria, e insegura jurídicamente al hacerla depender de las relaciones de puestos de trabajo, e irracional; todavía más cuando todas las cautelas establecidas no rigen cuando el acceso se hace por el sistema de provisión de libre designación. Corporativismo, clientelismo y nepotismo son posibles pues en el sistema diseñado.

Pero la consecuencia técnica fundamental es que surge una distinción entre ingreso en una Administración pública y acceso a puestos de trabajo y de otro lado produce que la selección de personal o de funcionarios, como concepto, no pueda reducirse a las oposiciones o pruebas selectivas de ingreso, sino que hace que los sistemas de provisión de puestos de trabajo no solo sean una forma de traslados de unos puestos a otros o de unas localidades a otras de una misma Administración, sino también un sistema de selección de personas de otras Administraciones públicas, que si bien formalmente no ingresan en la Administración convocante del concurso, si acceden a ella, habiendo concurrido con funcionarios de la misma. Sistema que, además, afecta a la coordinación entre oposiciones o pruebas de ingreso y concursos de provisión de puestos de trabajo y que conduce obligatoriamente a tener que matizar el concepto de *vacantes* (ya apuntado al tratar del concepto *plazas*) y el propio de oferta de empleo público, como veremos a continuación.

3.1.3. La oferta de empleo propiamente dicha y los planes de empleo.

La oferta de empleo público es un concepto legal que afecta al sistema de selección o al ingreso en la Administración pública y que matizó de forma importante esta cuestión en su vertiente práctica y también en la teórica. De otro lado, como hemos visto en el punto anterior, no puede desconectarse la selección de la denominada provisión de puestos de trabajo entre quienes ya tienen la condición de funcionarios o ya han ingresado en la Administración pública. También, al tener en cuenta esta cuestión de la provisión de puestos de trabajo, se ha de tener igualmente en cuenta la carrera y los derechos de los funcionarios en activo, sobre todo cuando, por remodelaciones y reorganizaciones, las Administraciones públicas pueden cambiar su organización y suprimir puestos de trabajo y crear, a su vez, otros nuevos, o tener puestos vacantes que cubrir, con lo que hay que considerar otro elemento de estudio que influye en este punto como es el de los planes de empleo. En los puntos siguientes trataremos de perfilar conceptos, cuestiones y problemas.

A) La oferta de empleo público, su concepción y problemas principales.

El artículo 18 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública regula la oferta de empleo público y, en su primera

redacción, la conceptuaba del siguiente modo: *Las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes constituyen la oferta de empleo de la Administración del Estado.* Si bien esta previa definición se refiere a la Administración del Estado, el último párrafo del artículo establecía que *las demás Administraciones Públicas elaborarán y propondrán públicamente sus ofertas de empleo ajustándose a los criterios anteriormente expuestos*, con lo que el precepto en su totalidad y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3, tiene carácter básico o de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

El artículo 18 ha sufrido importantes cambios, por la redacción que le otorgaron distintas leyes, al incluir en él, bajo el epígrafe de *la oferta de empleo público*, los planes de empleo. Por lo que respecta a la definición y concepto de la oferta de empleo, el punto 4 del artículo, nos dice que *las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo*

Antes de exponer las cuestiones o problemas que ha planteado la oferta de empleo público, sobre todo respecto de la gestión de personal y de las pruebas selectivas, conviene recordar que el artículo 18, en su primera redacción, establecía que *la oferta de empleo deberá contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes. Indicará asimismo las que de ellas deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes*

De otro lado, un párrafo anterior establecía que aprobados los Presupuestos Generales del Estado se generaba el procedimiento de aprobación de la oferta **anual** de empleo de personal al servicio de la Administración del Estado.

La oferta de empleo se nos perfila, pues, como una idea o concepto, pero su importancia en el régimen jurídico de personal o, si se quiere, en el de la organización de las Administraciones públicas, es que constituye una cuestión de gestión y de eficacia. Gestión de pruebas selectivas, pero también de cuestiones relativas al personal ya ingresado y su carrera administrativa, pero que también afecta a cómo pueda ser la administración pública en todos sus aspectos, tanto de gestión como de dirección y planificación. No se trata, pues, de una cuestión jurídica, ni de derechos de los funcionarios públicos o del personal, únicamente, sino que forma parte del sistema por el que, conforme al principio de mérito y capacidad, las Administraciones públicas deben seleccionar a los mejores para cada puesto y función en aras de un buen funcionamiento y de la eficacia de todo el sistema que implica la administración pública propiamente dicha. Forma parte de la política de personal y, con ella, de los programas de eficacia de las Administraciones públicas en todas las vertientes que ellos conllevan. Y también enlaza con el derecho de todos los ciudadanos al acceso a las funciones públicas y puestos de las Administraciones públicas, conforme a los principios de igualdad y los de mérito y capacidad ya señalados.

De lo antedicho resulta que, inicialmente, la oferta se refiere a plazas y vacantes, conceptos que ya hemos desarrollado precisamente por sus

repercusiones en este punto y en la selección y provisión. La referencia a plazas y no a puestos, surge de la separación entre selección y provisión que nos ofrecía el sistema, antes de la regulación de la movilidad funcional que ya hemos analizado. De tal modo, que la previsión de efectivos y necesidades de personal, se realizaba por la Administración del Estado sobre la base de su estructura corporativa y así cada Departamento ministerial debía realizar una previsión del personal necesario en cada uno de los cuerpos de funcionarios de él dependientes o, en su caso, de las escalas o de plazas no escalafonadas. Naturalmente, estas previsiones tienen fundamento en la necesidad de cumplir las funciones y tareas, por su incremento, que corresponde realizar y que se traduce en necesidad de nuevos puestos de trabajo o plazas del cuerpo. También puede que surjan nuevas funciones y sea necesario crear un nuevo cuerpo o una clase nueva de profesionales y puestos de trabajo. Lo importante es que dichas necesidades conllevan el establecer el número de nuevas plazas o puestos necesarios y crearlos y dotarlos presupuestariamente, lo que ya se ha explicado de forma general al tratar de la planificación de personal y la previsión de efectivos. Pero lo más importante, desde el punto de vista de la oferta de empleo es que se trate de plazas vacantes y dotadas presupuestariamente.

Este último aspecto supone que la oferta no puede contener puestos de trabajo concretos, sino plazas. De este modo, en el caso de los cuerpos, el número de plazas del cuerpo correspondiente; en el caso de escalas, el número de plazas o puestos de la escala y subescala y en el caso de una Administración organizada sobre la base de puestos de trabajo, el Sector de Administración, la clase, el grupo de titulación y número de puestos. En

definitiva, se hace referencia a plazas porque los puestos concretos a cubrir dependen de los concursos previos entre funcionarios, de modo que sólo los no queridos y que no se ocupen con ellos se cubrirán por el personal de nuevo ingreso que haya superado las pruebas selectivas.

Pero además, el artículo 18 también nos evidencia que la previsión puede haberse realizado más allá de un ejercicio presupuestario, en cuanto a la provisión de los puestos, por lo que un puesto de trabajo puede tener una dotación y no cubrirse en el ejercicio presupuestario correspondiente sino en otro posterior, al tener en cuenta los complejos procedimientos necesarios para ello. De este modo, la oferta puede contener plazas que serán cubiertas en un año diferente a su convocatoria y puede también haber personas que superadas unas pruebas selectivas queden expectantes para cubrir el puesto concreto y tomar posesión e ingresar. También puede, en el caso de una Ley que la misma prevea la dotación de los puestos creados en leyes presupuestarias sucesivas.

Sin embargo, la antigua redacción del artículo 18 incluía un apartado con pretensiones de eficacia y, con él, un criterio que se presentaba como obligatorio para todas las Administraciones, según el cual *la publicación de la oferta obliga a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso a plazas vacantes comprometidas con la misma y hasta un 10 por 100 adicional. Tales convocatorias indicarán el calendario preciso de realización de las pruebas, que, en todo caso, deberán concluir antes del 1 de octubre de cada año, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan.*

Resumiendo, de lo expuesto hasta ahora en este apartado, resulta que el primer elemento clave para gestionar adecuadamente la oferta o sus derivaciones es el de *plaza vacante*, así como la adecuada precisión respecto al tiempo o previsiones para la provisión de los puestos concretos o destino y posesión de las personas que hayan superado las pruebas. Otra cuestión importante es la repercusión que implica el calendario de celebración de las pruebas. Ello se atiende en los subapartados que siguen.

a) El concepto de vacante a efectos de la oferta.

Ya se ha analizado suficientemente el concepto de plaza y no conviene reiterarnos, sólo cabe recordar que en el caso de la oferta y para el caso de que no se trate de una organización corporativa, plaza equivale a puesto de trabajo sin concretar. Pero de la antigua redacción del artículo 18 a las plazas se las adjetiva de *vacantes dotadas presupuestariamente* y que *no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes*.

La idea de vacante desde la perspectiva de la gestión de personal y de la mecánica de provisión de puestos es varia y así se podría hacer referencia a vacantes *definitivas*, a *desiertas*, a *temporales o provisionales* y a vacantes o puestos *de nueva creación*. En realidad, el concepto de vacante debía referirse, en principio, al puesto de trabajo que no tiene una persona titular que lo ocupe y desempeñe, pero ha alcanzado o comprendido también a aquellos puestos cuyo titular no los ocupa temporalmente y que pueden generar sistemas de provisión también temporales. Vacante *definitiva* sería pues aquel puesto cuyo titular ha

dejado de cubrirlo o desempeñarlo por cualquier razón de las posibles jurídicamente y, que por ello, puede ser objeto de anuncio o convocatoria de provisión por otra persona. *Desierta*, sería aquella vacante que ofrecida por sistema de provisión de concurso no ha sido solicitada por nadie. *Temporales o provisionales* serían los puestos cuyo titular no los desempeña temporalmente, persistiendo su derecho a desempeñarlos, pero pudiendo ser cubiertos temporalmente por los sistemas legalmente establecidos y hasta el regreso al puesto del titular. Del artículo también cabría hacer referencia a vacantes *dotadas presupuestariamente y no dotadas presupuestariamente*, cuestión que simplemente plantea el hecho de que la Administración haya realizado, o la Ley, provisión de necesidades de efectivos a medio o largo plazo y previsto la creación de puestos de trabajo en años sucesivos que serían dotados presupuestariamente en los presupuestos de los años correspondientes, por o en virtud de la misma provisión legal. En tanto no se dotaran presupuestariamente no podrían ser objeto de oferta ni de provisión, porque, lógicamente, no se podría pagar a la persona que realizara el trabajo del puesto previsto y no dotado y, además, cualquier nombramiento o contrato de personas para ello sería nulo de pleno derecho.

Las vacantes temporales o provisionales y las no dotadas económicamente no pueden ser objeto de oferta de empleo. Sí pueden serlo las definitivas y las desiertas. Las desiertas, en realidad, son puestos de trabajo concretos que podía figurar en la convocatoria de pruebas selectivas, sin perjuicio de que en el momento de analizar la provisión de puestos de trabajo y en el subapartado siguiente se analicen los problemas de la movilidad y del diseño de las pruebas según las obligaciones de

procedimiento que establecía la redacción del artículo 18. Las vacantes definitivas, en cambio ofrecen problemas si se incluyen en la oferta y si no se han circulado o convocado en sistemas previos de provisión. Más adelante veremos las cuestiones relativas a una clase de vacantes definitivas como son las denominadas *resultas* o puestos de trabajo que quedan vacantes como consecuencia de un concurso de provisión al ser dejados por las personas que obtienen otro en el mismo concurso.

b) Los problemas del calendario establecido y el principio de movilidad.

En el inicio del temario de este curso se ha expuesto el cambio que supone la aparición de un nuevo nivel territorial de Administraciones públicas, como son las Comunidades Autónomas y también se ha hecho referencia al principio de movilidad y su diseño legal. La aparición de esta nueva organización y el establecimiento del principio citado no contaba con más antecedente que el de las corporaciones locales. Sin embargo, la nueva situación que regula la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, presenta situaciones y matices muy distintos de los que se daban u ofrecían desde la perspectiva simple de los niveles Administración Central - Administración Local y sus relaciones, regulación y gestión. Sobre todo, desde mi punto de vista, porque se parte de una transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas que conlleva las de personal y medios económicos y materiales. Ello, sin perjuicio de las posibles visiones corporativistas, conlleva una serie de preocupaciones y cautelas que se tradujeron en un proyecto de Ley Orgánica de **Armonización** del Proceso Autonómico, que

trataba de aunar criterios, proteger derechos de los funcionarios y que ponía de manifiesto las cautelas que en el seno de la Administración Central surgían en torno al proceso autonómico al cual trataba de tutelar. El proyecto quedó, al considerarlo inconstitucional la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, definitivamente convertido en la vigente y casi olvidada Ley de Proceso Autonómico, 12/1983 de 14 de octubre.

Lo antedicho tiene relación con la cuestión epigrafiada en este apartado y que ahora nos ocupa, porque considero que el párrafo del artículo 18 que contempla el calendario de la oferta de empleo, al afectar a las Comunidades Autónomas, es un reflejo más de las cautelas señaladas y presenta un claro ejemplo tutelar o, bien, constituye una falta de perspectiva del legislador estatal que traslada a dichas Administraciones una cautela que, si bien podía establecerse en la Administración Central con la pretensión de solucionar sus problemas concretos, en cambio podía presentar inconvenientes en aquéllas y entorpecer su gestión, obligándolas indebidamente.

Si se contempla el artículo 18, en su redacción primera, y el párrafo que hemos reseñado, vemos que se dice que la publicación de la oferta obliga a los órganos competentes a convocar las pruebas selectivas de acceso, dentro del primer trimestre de cada año y, de otro lado, hemos visto que se obliga a que contenga todas las plazas vacantes y dotadas presupuestariamente y que no puedan cubrirse por los efectivos de personal existentes. Lo que son plazas y lo que puede considerarse vacante ya ha sido analizado, pero queda por analizar y resolver el problema o la cuestión de cuáles son las que no se pueden cubrir por el personal existente

y que alcance tiene la expresión *personal existente* o *efectivos de personal existentes*.

Del apartado anterior ha quedado claro que las vacantes desiertas y no queridas por el personal existente a través de los concursos de provisión de puestos sí pueden ser ofertadas. Y ello es así, porque el puesto vacante ha sido ofrecido al personal de la Administración, para que de acuerdo con sus méritos y capacidad, entendida ésta como experiencia y adecuación al puesto concreto, puedan conseguirlo y ocuparlo, haciendo efectiva así su carrera administrativa o la satisfacción de sus intereses de un mejor trabajo o de otras ventajas que puedan obtener. Cualquier vacante, pues, de acuerdo con dicho mérito y capacidad debe ofertarse previamente a las pruebas selectivas o a la elección de destino de los aprobados en ellas. Si los puestos que se ofrecen a éstos no los ha querido el personal existente no existe problema en que los ocupe el recién ingresado y, en buena lógica, los puestos desiertos deben ser los menos apetecibles, sea cual sea la razón, y el nuevo ingresado tiene menor antigüedad y, en principio, menos experiencia y mérito que los que ya trabajan con anterioridad en la Administración correspondiente.

Pueden existir en principio otras vacantes definitivas, por diferentes razones, pero que no se hayan ofrecido al personal existente y, que, por tanto, deben ofrecerse previamente al mismo, es decir antes que al nuevo ingresado y, a su vez, la oferta de estas vacantes y su adjudicación a una persona de la misma Administración, hace que la persona beneficiada por la adjudicación deje vacante, cuando tome posesión, el puesto que hasta entonces venía ocupando, el cual, a su vez, debe ofrecerse previamente al

personal existente. En consecuencia, hay muchas vacantes definitivas, dotadas presupuestariamente que aún pueden ocuparse por el personal existente o, lo que es lo mismo, que deben ofertarse con anterioridad a la adjudicación de puestos a los aprobados en las pruebas selectivas de nuevo ingreso. Ello significa que el administrador o el gestor de la oferta de empleo, podía reducir la oferta de empleo únicamente a las vacantes desiertas. Sin que analicemos ahora todos los problemas de gestión de personal que giran alrededor de la provisión de puestos de trabajo y sus procedimientos que se analizan en otro tema.

La referencia del artículo 18, en el momento histórico que analizamos, se hacía respecto de la Administración del Estado, pero inicialmente no alcanzaba al resto de las Administraciones públicas, que tenían como referencia el tercer párrafo del artículo, el cual decía que la oferta de empleo deberá contener necesariamente **todas** las plazas dotadas presupuestariamente y que se encuentren vacantes, **indicando las que sean objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de los restantes**. De esta previsión resulta que el gestor público de la oferta debe considerar una serie de factores importantes para confeccionar la oferta y que, por ejemplo, puede establecer que en el ejercicio presupuestario correspondiente se cubran las vacantes desiertas y calcular el tiempo que llevará que queden determinadas, de entre las otras vacantes definitivas que aun pueden ser cubiertas por personal existente, las desiertas una vez ofrecidas. Lo que constituye una difícil previsión, pues realmente no se puede saber si quedarán vacantes desiertas o cuantas quedarán, pues puede que las vacantes anunciadas se cubran o provean todas y sólo se produzcan

nuevas vacantes *resultas* producidas por el personal que obtenga nuevo destino; es decir, pueden resultar del propio concurso unas vacantes, las de los puestos dejados por aquellas personas que obtienen destino en el concurso.

Este aparente galimatías manifiesta que el legislador no sabía muy bien lo que había dispuesto y que su cautela no le debió llevar a determinar el procedimiento y calendario que hemos visto. Pero además queda por analizar la cuestión del personal existente en relación con el principio de movilidad. Inicialmente, es posible pensar que la referencia al personal existente lo era, o es, con respecto al de cada Administración concreta, pero la realidad es que el principio de movilidad establecido en la Ley hace que los funcionarios de Administraciones distintas a la que quiere cubrir sus vacantes o puestos de trabajo tengan derecho a tener oportunidad de concurrir en las convocatorias de provisión. Con lo cual la referencia al personal existente puede considerarse comprensiva del personal de otras Administraciones que según la Ley tiene derecho a movilidad. Derecho que es equivalente a la libre circulación de trabajadores del Tratado de la Unión Europea que también incide, de otro lado, en el problema que ahora analizamos, si bien esta incidencia no la analizaremos en detalle, siendo suficiente ahora que el lector o estudiante tome nota de que a los problemas que analizamos de la movilidad de los funcionarios españoles, se añade el de la movilidad, según puestos, de los trabajadores y funcionarios de los países europeos miembros de la Unión.

La gestión adecuada de la oferta de empleo público y su confección requiere, pues, considerar, previamente al ingreso de nuevas personas en

las Administraciones públicas españolas o la obtención de destino por ellas, la oferta de las vacantes al personal existente, considerando la oferta al personal de las otras Administraciones que tienen el derecho de movilidad y otros derechos constitucionales que no pueden ser ignorados ni preteridos por problemas burocráticos o de gestión. Dicho esto y considerado este elemento fundamental, la obligación legal antes existente de anunciar todas las vacantes tenía que ser matizada y considerar que a todas las Administraciones les era de aplicación la definición de la oferta de empleo público que el párrafo primero del artículo 18 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública establecía para la Administración del Estado y que las vacantes a ofrecer por todas las Administraciones eran las que no podían ser cubiertas por el personal existente en todas ellas, de modo que debían ser previamente ofrecidas a todos los funcionarios del territorio español conforme al sistema de movilidad diseñado por la Ley.

Se va deduciendo de lo expuesto la poca racionalidad del calendario diseñado en el párrafo cuarto del artículo 18 en su primera redacción, pues la fijación de unas fechas tan concretas por una norma con rango de ley, determinando, por tanto, una obligación general, en primer lugar, suponía una concreción propia del reglamento, pero también un exceso pues no consideraba el sistema de movilidad nunca experimentado y, en cambio, convertía en básica una solución que obedecía a problemas de la Administración del Estado en su anterior etapa. El calendario no podía ser una cuestión básica en cuanto a fechas, sí podía ser básico, en cambio, el que cada oferta concretara, dada la complejidad reseñada, las fechas en que

realmente se concretarían los puestos que fueron objeto de oferta, por el sistema de plazas o vacantes.

Además la Ley y el artículo que es objeto de análisis, también convertía en básica una práctica administrativa propia de la organización de cuerpos y de eficacia de gestión, ésta era la de incrementar el número de vacantes o plazas a anunciar en las convocatorias de ingreso con las vacantes que dentro del año o del periodo que iban a durar las pruebas concretas, se fueren a producir en virtud de las jubilaciones forzosas por cumplimiento de la edad. Práctica que, extendió, posteriormente, el número posible de vacantes a anunciar, considerando que, en el transcurso de un año natural, se producían otras vacantes definitivas por otras razones, tales como excedencias, fallecimientos etc. De modo, que se calculó que el incremento de vacantes a anunciar podía ser el de un 10 por 100, cifra que permitía actuar sin problemas. En el fondo de esta cuestión, permanece la de tratar de evitar, en lo posible, el nombramiento de personal interino y la persecución de una mayor eficacia en la gestión. Pero desde el punto de vista que ahora nos ocupa era una decisión incongruente con el concepto de que la oferta se redujera a las vacantes que no podían ser cubiertas por el personal existente, pues precisamente estas vacantes, por su propia naturaleza, eran de las que sí podían ser cubiertas por el personal existente o, más bien, que tenían que anunciarse previamente a favor de éste.

Como nuestra pretensión es la de transmitir el mayor número de conocimientos cuestiones que plantea el empleo público desde el punto de vista de la política de personal de las Administraciones públicas y de la

gestión de personal o de recursos humanos, el alumno y el lector, en su caso, no debe preocuparse por la extensión de nuestra crítica, pues resulta conveniente para la comprensión del sistema y de las situaciones fácticas existentes. Por ello, al respecto, hay que recordar, de otro lado, que éste incremento en el número de plazas a anunciar con un porcentaje calculado, trataba también de solucionar alguno de los problemas suscitados por la jurisprudencia que consideró la figura de los **aprobados sin plaza** y que creó problemas a la Administración, que estableció esta previsión y modificó la normativa prohibiendo a los Tribunales de selección que se aprobaran más personas que plazas convocadas. Situación absurda ya que es evidente, en las oposiciones o pruebas de ingreso, que se trata de ingresar en la Administración de acuerdo con las vacantes existentes y dotadas y que la superación de las pruebas no es equivalente a un **aprobado** académico o escolar, sino a la consecución de un puesto por la superación de las pruebas con una calificación que determina un orden conforme al cual se adquiere el derecho a ingreso en una plaza vacante y en un puesto que se concreta en el momento de la posesión. La superación de las pruebas no determina el ingreso, pero la jurisprudencia que estableció el problema obligó al ocultamiento de las listas de aquellos que habiendo superado los ejercicios de una oposición no obtienen plaza. Pero todo esto forma parte de los problemas de gestión que se analizarán en otro momento.

c) La solución quebrantadora del derecho a la movilidad

La obligación de sacar todas las vacantes que señalaba la Ley, provoca, como es lógico de otra parte, reacciones sindicales tanto de

defensa de las personas que quieren ingresar en la Administración, como del personal ya ingresado que pretende que toda vacante sea circulada en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo y también tratando de evitar la perpetuación del personal interino. Ante esta reivindicación y también ante las reclamaciones y demandas judiciales de los funcionarios de otras Administraciones que tratan de trasladarse a una Comunidad Autónoma desde otra o desde la del Estado, en el inicio de las autonomías, en la Comunidad Autónoma Valenciana, por ejemplo, ante algún recurso contencioso- administrativo reclamando la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo abiertos a los funcionarios de otras Administraciones en virtud del derecho de movilidad, se genera una argumentación que en resumen viene a decir que realizada una oferta pública con todas las vacantes en ella, la convocatoria de un concurso abierto a personal de otras Administraciones, produciría el efecto de que la cobertura de la vacante por un foráneo no produjera una vacante resulta en la Administración convocante, sino en la de origen del funcionario seleccionado, con lo que en el momento de concretar los puestos a ofrecer a los ingresados por oposición podría resultar que algunos de ellos no tendrían puesto que cubrir y no podrían tomar posesión, generándose responsabilidades y problemas de gestión.

Ante este problema, importante en los inicios de la gestión y por la inexperiencia inicial, la solución jurisprudencial al mismo, que tenía otras soluciones técnicas y de interpretación lógica de la norma (como aplicar los criterios de personal existente o considerar vacantes sólo a las desiertas), acaba remitiendo a las relaciones de puestos de trabajo la determinación de los puestos y, con ello, las vacantes que pueden ofertarse

al personal de otras Administraciones. Esta cuestión ya la hemos apuntado, al referirnos al artículo 17.1, pero la reiteramos puesto que este artículo no permite considerar que el instrumento de las relaciones de puestos de trabajo condicione un principio legal y un derecho constitucional de movilidad, sino simplemente exige que las relaciones establezcan los requisitos necesarios para desempeñar cada puesto y, como consecuencia, exige que cada funcionario reúna los citados requisitos o capacidades y méritos equivalentes. En cambio, se eliminaron en la práctica los concursos abiertos a personal de otras Administraciones y se limitó el derecho de forma improcedente, para solucionar problemas de gestión que tenían, repito, soluciones técnicas mejores.

d) La regulación vigente.

Las modificaciones posteriores del artículo 18 han eliminado buena parte de los problemas antes apuntados, pues ha regulado los planes de empleo y el calendario antes señalado y la obligación de ofrecer todas las vacantes han desaparecido y en su redacción vigente al definir la oferta de empleo público nos dice que *las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes* constituyen su objeto. No obstante, en un segundo párrafo añade: *Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de realización de concurso previo entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios.* Redacción poco afortunada dadas algunas interpretaciones realizadas por alguna de las Administraciones públicas autonómicas, que ha entendido que podían ser ofrecidos puestos de trabajo a los opositores

aprobados sin previa oferta al personal existente con anterioridad, lo cual, lógicamente es un atentado al principio de mérito y capacidad y el de antigüedad que en ellos se encuentra implícito. La realidad es que el precepto refuerza el concepto de **plazas** que en él figura y solamente quiere indicar que al referirse a plazas se pueden anunciar o convocar a oferta externa o de ingreso sin necesidad de que antes se hayan circulado entre el personal existente, ya que dichos concursos no necesitan ser previos a la convocatoria de las pruebas selectivas de ingreso, sino que pueden ser simultáneos a la celebración de dichas pruebas o simplemente anteriores a la posesión de los aprobados o ingresados, pues dichos procesos no determinan el número de puestos de trabajo necesitados de cubrir por nuevo personal, sino simplemente determinan los puestos concretos a ofrecer, que serán vacantes desiertas según el concepto antes ofrecido o destinos de carácter provisional por ser puestos no circulados previamente. Cuestión esta de los destinos provisionales que analizaremos más adelante con más detalle, pues constituye una de las fórmulas que permite una adecuada gestión de la oferta de empleo y de administración de personal.

En definitiva, los problemas de gestión que provocó la primera redacción del artículo 18 con la obligación de ofrecer todas las vacantes existentes y su calendario y el escaso conocimiento de los nuevos administradores de los conceptos técnicos de vacantes y plazas, no existen. La oferta puede programarse adecuadamente por cada Administración y considerar las distintas técnicas que ofrece el ordenamiento y los procedimientos de gestión de personal, de modo que los problemas son realmente otros que se irán analizando. Pero, los interesados en confirmar

la existencia de los problemas antes señalados basta con que observen la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de medidas presupuestarias urgentes (BOE 25 de noviembre) que suspendió, junto con la 39/1992, en el ámbito de la Administración del Estado, la aplicación del artículo 18 en cuanto a la obligación de ofrecer todas las vacantes y al calendario, situación que persiste hasta la nueva redacción otorgada por la con anterioridad referida Ley 13/1996.

En realidad, se ha pasado de dicha obligación a una situación en la que puede reducirse claramente la oferta, hasta el punto que la Ley 21/1993, de Presupuestos, en su disposición transitoria 5ª regulaba una autorización por el Gobierno estatal para convocar las plazas vacantes que podían afectar a los servicios esenciales o, dentro de los límites que se señalarán, y puestos o plazas desempeñadas interina o temporalmente. De otro lado, las Leyes estatales de Presupuestos para cada ejercicio económico fijan el límite de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público con criterios de economicidad y que, por ejemplo, para el ejercicio del año 2003 se fija, como máximo, en el 100 por 100 de la tasa de reposición de efectivos con una serie de excepciones que conforme a los criterios de leyes anteriores tiene como finalidad que no dejen de cubrirse puestos esenciales y necesarios y que se ofrezcan los puestos ocupados por personal interino o temporal, si son vacantes sin reserva de puesto y se encuentren desempeñadas por personal interino o temporal desde 1 de enero de 2001.

La situación general en las Administraciones públicas de reducción del gasto público, permite eludir con estas formulas limitativas otros

procesos, más difíciles y técnicos, de racionalidad de las estructuras de personal y de su gestión y aplaza en el tiempo los procesos de análisis y estudios de la propia organización y de los cambios necesarios y, en concreto, en el campo que ahora nos ocupa oculta o dispersa la previsión de necesidades de personal y de efectivos y la configuración de una verdadera política de personal y de función pública. En definitiva, al poderse afirmar que existe una tendencia a la reducción del gasto público se puede, al mismo tiempo, alegar que se cumple una finalidad política básica y acorde con las modernas tendencias de gestión pública, lo que, en cambio, hace que conforme al político, y parte de la opinión pública, con esta medida y su efecto inmediato y en, cambio, no exista una organización permanente encargada de investigar, estudiar, analizar y planificar políticas de personal y procedimientos de gestión más eficaces. El efecto final es que acaba por no existir realmente preocupación por estos aspectos, que sólo reaparecen como propuestas retóricas en programas de gobierno de los partidos políticos en época de elecciones o como alegaciones, aseveraciones y propuestas de modernización de aspirantes a directivos públicos, de diletantes o de vendedores de productos y servicios a las Administraciones públicas, incapaces éstas por carencia de una estructura permanente y profesional de generar los propios contenidos doctrinales y de material técnico que acabe traducándose en propuestas, procedimientos y normas de buena administración y de gestión eficaz.

B) Los planes de empleo y su incidencia en la oferta.

Las afirmaciones últimas que tiene carácter más general, pero realizadas al hilo de la oferta de empleo público, no deben hacer olvidar el

objeto principal de nuestro análisis, que no es otro que el de la oferta de empleo público, la cual se ve afectada en su concepción inicial, por la inclusión en el artículo 18 de la regulación de los denominados planes de empleo. Concepto que si bien inicialmente pueden nacer en virtud de los problemas que en materia de personal se generan por las reestructuraciones en la organización de las Administraciones públicas, acaba conformándose, en teoría, como un instrumento de planificación y gestión de personal y que condiciona la oferta de empleo, aun cuando nazca por las razones apuntadas.

El artículo 18, en su redacción vigente, nos dice:

1.- Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto al personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.

Las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral.

2. Los Planes de Empleo podrán contener las siguientes previsiones y medidas:

a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo.

b) *Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de ofertas de empleo como de procesos de movilidad.* En esta particular situación y sólo para el ámbito respectivo, vemos que se establece una limitación al principio de movilidad, el cual cede ante la necesidad de dar una solución profesional y de empleo al personal propio afectado.

c) *Reasignación de efectivos de personal.*

d) *Establecimiento de cursos de formación y capacitación.*

e) *Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen.*

f) *Medidas específicas o de promoción interna.*

g) *Prestación de servicios a tiempo parcial.*

h) *Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse en su caso, en la Oferta de Empleo Público.*

i) *Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo.*

Como se ve las previsiones y medidas expuestas son elementos de solución de los problemas que provocan las reestructuraciones orgánicas y de racionalidad, así como de aprovechamiento del personal con que se cuenta, incluyendo la adaptación y formación del personal a nuevas funciones y tareas o reciclajes de personal en un sentido amplio. Como hemos indicado el Plan de Empleo nos muestra un aspecto racionalizador, implícito en los principios que presiden la organización pública, pero no desarrollados nunca, sino más bien superados o “ tapados” por la regulación general de la excedencia forzosa. El artículo, de otro lado, hace referencia a Memorias justificativas de los planes de empleo para

establecer que en ellas se *contendrán las referencias temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos.*

También se prevé que la reasignación de efectivos pueda darse en otras Administraciones, mediante convenios y en los términos en ellos establecidos. Previsión también plenamente racional.

Cabe, finalmente, en este punto destacar que en la Administración del Estado, ya en la Ley 13/1996, antes señalada y en su disposición final 4ª se creó una Comisión Interministerial de Recursos Humanos del Sector Público Estatal estableciendo que *tendrá por objeto el análisis y seguimiento de la evolución de los recursos humanos y de su coste, así como proponer a los órganos competentes las medidas pertinentes para promover la racionalización de los efectivos del citado sector público y del gasto correspondiente.* Como consecuencia de este objeto se le atribuyen una serie de funciones, entre las que cabe destacar las de informe de las medidas a acordar entre la Administración General del Estado y otras Administraciones públicas sobre movilidad de recursos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias.

De otro lado en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, en su artículo 2 bajo el epígrafe de la *planificación de recursos humanos*, se realizan precisiones y clasificaciones respecto de los planes de empleo, distinguiendo entre *planes integrales* de recursos humanos y *planes operativos*, clasificación en cierto modo teórica, indicativa o didáctica, que no hace más que

distinguir entre una planificación global o general y una más concreta con previsiones y medidas específicas.

3.2- LA SELECCIÓN DE PERSONAL Y SUS FORMAS: SISTEMAS Y PRUEBAS SELECTIVAS.

Vistas las cuestiones que nos ofrece la denominada oferta de empleo público, hay que resumir que el concepto se ha dirigido siempre a contemplar la oferta de las vacantes para nuevo ingreso en la función pública o al servicio de las Administraciones públicas con carácter profesional, pero también de algunas de ellas, sobre todo de la repercusión de la movilidad funcional y múltiple adscripción de los puestos de trabajo de trabajo y, consiguiente ruptura de los sistemas tradicionales de una Administración basada en una estructura corporativa, es fácil deducir que la selección y la provisión de puestos de trabajo han pasado a tener una dependencia más especial y estrecha que con anterioridad y que su conexión es hoy mayor, no teniendo solución ya todos los problemas que planteaba su interconexión mediante la aplicación del concepto o del sistema de plazas, como ocurría cuando el sistema era meramente corporativo o no tenía la adscripción múltiple o indistinta de puestos o un sistema de libre designación y, además, por los problemas que plantea también el acceso de los ciudadanos de los países pertenecientes a la Unión Europea, sobre todo si se plantea también la movilidad entre sus funcionarios.

La repercusión de la oferta en la selección de personal propiamente dicha, es decir en sus formas y sistemas no es sustancial, lo que sí lo es el

hecho de la movilidad o, como veremos, la existencia de puestos de trabajo de libre designación y que el término *selección* ya no constituye una referencia exclusiva a las pruebas de ingreso. En resumen, aunque los sistemas de provisión de puestos de trabajo, en cuanto suponen la posibilidad de acceso de personas de Administraciones distintas a la convocante, adquieren un carácter de selección de personal, ésta expresión, a los efectos de este curso y, si se quiere, didácticos, debe reservarse a favor de las pruebas selectivas de ingreso en las Administraciones públicas, de las cuales nos ocupamos a continuación, si bien con previo análisis de los requisitos legales para el ingreso en nuestras Administraciones públicas.

3.2.1.- Requisitos de admisión a las pruebas selectivas de ingreso en las Administraciones públicas.

En este punto analizaremos los requisitos generales para la admisión a las pruebas selectivas, pero también el sistema para el acceso de los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea.

A) Requisitos generales para la admisión a las pruebas selectivas.

La referencia legal para conocer que requisitos generales, básicos o previos se exigen para ingresar como funcionario o como personal de las Administraciones públicas sigue siendo la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo artículo 30 establece los siguientes:

a) *Ser español.* Hay que matizar esta afirmación, ya que por imperativo de la normativa europea, es posible el acceso de los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea, cuestión que será objeto de un tratamiento específico.

b) *Tener cumplidos dieciocho años de edad y no exceder de la edad que se establezca para cada Cuerpo.* Se deduce, pues, que para cada cuerpo es posible establecer un límite de edad, superado el cual no se sería admitido a las pruebas correspondientes. Límite que debe establecerse considerando los derechos fundamentales y de modo objetivo.

c) *Estar en posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso, y demás condiciones que reglamentariamente se determinen,*

d) *No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.*

e) *No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio del Estado o de la Administración local, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.* Este precepto redactado con anterioridad a la existencia de las Comunidades Autónomas, lógicamente, no contempla su caso, pero debe incluirse el no haber sido separado en dichas Administraciones.

El Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana en su artículo 12 regula la misma cuestión del siguiente modo:

Uno. *Para ser admitido a las pruebas selectivas de acceso previstas en este capítulo será necesario:*

a) Tener la nacionalidad española o la de uno de los restantes Estados miembros de la Unión Europea o de aquellos Estados a los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores y trabajadoras, en los términos previstos en la ley estatal que regula esta materia.

b) Tener cumplidos 18 años y no exceder, en su caso, la edad establecida en la convocatoria de ingreso.

c) Estar en posesión del título exigible o cumplidas las condiciones para obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias.

d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de la correspondientes funciones.

e) No hallarse inhabilitado o inhabilitada penalmente para el ejercicio de funciones públicas

f) No haber sido separado o separada, mediante expediente disciplinario, de cualquier Administración o empleo público.

Es común a todas las Administraciones públicas el que una vez acabado el plazo de presentación de solicitudes o instancias se dicte resolución publicando las listas de admitidos y excluidos a las correspondientes pruebas y, lógicamente, la causa de exclusión.

B) Acceso de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

El derecho de movilidad de los trabajadores en el ámbito de la Comunidad o Unión Europea ha supuesto que, salvo en los empleos en que existe un ejercicio de autoridad o de potestades públicas y defensa de intereses públicos o nacionales, en el resto de los empleos de las Administraciones públicas exista dicha movilidad y posibilidad de acceder sus ciudadanos a ellos, como hemos visto que recoge muy expresamente la legislación valenciana.

No es necesario analizar todo el proceso surgido del derecho europeo y de la interpretación realizada respecto de los empleos públicos o empleos de la Administración pública excluidos del principio de libre circulación de trabajadores establecido en el Tratado de la Unión, basta con exponer la influencia de esta postura comunitaria en nuestro ordenamiento. Por Ley 17/1993, de 23 de diciembre, en virtud de la plena aplicación en España del principio de libre circulación, se regula el acceso de los nacionales de los demás Estados miembros de Comunidad Europea a los sectores de la función pública investigadora, docente, de correos, sanitaria de carácter asistencial y a los demás sectores de la función pública a los que, según el derecho comunitario, sea de aplicación la libre circulación de trabajadores. En el artículo 1.3 se efectúa la siguiente reserva: *En todo caso, los puestos de trabajo de los sectores a que hace referencia el apartado 1 de este artículo que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, quedan*

reservados a los funcionarios con nacionalidad española, correspondiendo a cada Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, la determinación concreta de dichos puestos. La Ley 55/ 1999 extiende la aplicación de la norma a los cónyuges de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros.

Por Real Decreto 800/1995 se aprobó la relación de Cuerpos, Escalas, plazas o empleos de la función pública estatal y empleos laborales de acceso para los nacionales de los demás Estado miembros y los criterios a seguir en las pruebas selectivas y la exigencia del conocimiento del castellano en todo caso. La relación de puestos no realizaba ninguna concreción respecto de la Administración general o de la gestión administrativa, por lo que no se desarrollaba la Ley en lo que se refiere a la cláusula residual del artículo 1.1 que considera de aplicación la libre circulación en aquellos puestos en que lo haga el derecho comunitario, cuestión que debe relacionarse con la reserva del punto 3 del mismo artículo, ya reflejada. Es decir, no hubo pronunciamiento concreto respecto de los puestos, en los que no ejerciéndose las funciones reseñadas en el artículo 1.3, no se corresponden con los sectores que recoge el punto 1. Es decir no se establecieron los puestos de trabajo que, fuera de los sectores recogidos, no se ejercía autoridad o no implicaban la defensa de intereses del Estado o de las Administraciones públicas, por lo que quedó un amplio sector administrativo sujeto a la interpretación que se hiciera de la normativa europea y de los conceptos de potestades públicas, autoridad, salvaguarda y defensa de intereses generales. Tampoco se realizó ninguna conexión entre las funciones reservadas a los nacionales españoles y su concepción o consideración como funciones públicas.

La situación cambia con la aprobación del Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, en cuanto directamente establece su aplicación a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, a las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y a la Administración de Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Excluye del ámbito de aplicación a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, los Órganos constitucionales, el Consejo de Estado, el Banco de España y el Centro Superior de Información de la Defensa. De otro lado, señala los Cuerpos y Escalas excluidos de la libre circulación y ordena que en el plazo de un año se determinen los puestos de trabajo y empleos que también quedan excluidos por implicar directa o **indirectamente** la participación en el ejercicio de poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas. Determinación que se especificará en las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas. Hay que considerar, pues, que esta norma no sólo contempla los cuerpos o escalas excluidos, sino también la posibilidad de puestos de trabajo excluidos en los demás cuerpos y escalas no reflejados y, por tanto, que inicialmente los puestos de gestión administrativa quedan incluidos en la movilidad en cuanto el Anexo de los Cuerpos excluidos no contempla a los Cuerpos generales de administración, con la excepción que se reseña de los Agentes de la Hacienda Pública, y tampoco lo hace respecto a un buen número de los Cuerpos especiales.

La relación concreta de Cuerpos y Escalas excluidos comprende: los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter

nacional, la Carrera diplomática; los Abogados del Estado; el Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda; los Interventores y Auditores del Estado; la Especialidad de Subinspección, Gestión y Liquidación, Gestión Recaudatoria y Gestión Aduanera del Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública y la especialidad de Agentes de la Hacienda Pública del Cuerpo General Administrativo del Estado; los Cuerpos de Agentes, Ejecutivo y Técnico de Vigilancia Aduanera; los Inspectores del SOIVRE; los Inspectores de Seguros del Estado; el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado; el Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado; el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias (Escalas femenina y masculina); el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y seguridad Social; el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social; el Cuerpo Superior de Intervención y Contabilidad de la Administración de la Seguridad Social; el Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social; la escala de Titulados Superior OO.AA. Ministerio de Ciencia y Tecnología en la Especialidad de Propiedad Industrial; los Cuerpos de Ingenieros Técnicos, Maestros y Oficiales de Arsenales de la Armada; las Escalas de Médicos Inspectores, Farmacéuticos Inspectores y Enfermeros Subinspectores del Cuerpo de Inspección Sanitaria de la Administración de la Seguridad Social y las escalas Superior y Técnica del Cuerpo Técnico de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica.

La legislación española de adaptación a la normativa europea ha tenido, pues, que diferenciar los cuerpos de funcionarios públicos que ejercen autoridad o salvaguardan intereses públicos y ha de determinar en general los puestos de trabajo que también conllevan dichas funciones,

para permitir la movilidad o libre circulación en los restantes. Sí cabe destacar que la situación que se provoca, realmente, conduce a la necesaria atención de las concepciones originarias entre funcionarios y empleados, pero también, respecto de los cuerpos generales muestra la importancia del puesto de trabajo.

El Real Decreto 543/2001, si bien refleja el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea no españoles, para el acceso a los empleos públicos o puestos de trabajo no excluidos de la movilidad, es una norma que se dirige a la Administración del Estado, por lo que cada Comunidad Autónoma debe realizar el mismo proceso de análisis de los cuerpos excluidos y de los puestos de trabajo y los sistemas o procedimientos por los que se puede acceder. El Real Decreto, en su artículo 3, conforme a la previsión legal, reafirma que las persona incluidas en su ámbito de aplicación podrán acceder **en igualdad de condiciones que los españoles** a todos los empleos públicos, con la excepción, reiteramos, de aquellos que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio de poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses de los Estados o de las Administraciones públicas.

Las personas comprendidas en el citado ámbito son además de los ciudadanos antes citados, *los familiares de los españoles y los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea cualquiera que sea su nacionalidad*, comprendiendo en dichos familiares: *a) A su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho. b) A sus descendientes y a los de su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho, menores de*

veintiún años o mayores de dicha edad que vivan a sus expensas. También alcanza a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados internacionales celebrados por la Comunidad Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores.

El artículo 6 recoge el procedimiento de acceso y nos dice que éste se efectuará mediante la participación en las convocatorias y superación, en su caso, de los procesos selectivos correspondientes a los Cuerpos, escalas, plazas y empleos en concurrencia e igualdad con los aspirantes nacionales. Remite, pues, a la participación en los procesos selectivos o de ingreso propiamente dichos y no existe previsión respecto a la posible movilidad entre funcionarios de los distintos países por sistemas de provisión de puestos de trabajo, ni se regula la fórmula de acceso cuando de un Cuerpo de funcionarios existan puestos excluidos de la movilidad y puestos que no lo están.

En la medida, pues, en que la Unión Europea se desarrolle estructural y administrativamente, es de prever que esta regulación sufrirá mayor desarrollo y concreción. Pero es indudable que los problemas que han planteado las Comunidades Autónomas en orden a las vacantes a establecer para la oferta pública, también pueden ofrecerse en el futuro si se establecen sistemas de acceso por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo abiertos a funcionarios de otros Estados miembros.

3.2.2.- Los procedimientos de selección de personal.

Identificada, a efectos didácticos y en virtud de la diferencia con la provisión de puestos de trabajo, la selección con el ingreso en las Administraciones públicas, diferenciado a su vez éste del acceso a otra Administración cuando ya se pertenece o se ha ingresado en otra, es preciso analizar los procedimientos de selección y las pruebas selectivas.

A) Aspectos generales.

Del artículo 19 de la Ley 30/1984, resulta que la selección de personal debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público y mediante convocatoria pública. La Ley, sin embargo, también detalla los sistemas o procedimientos de selección, que son: el concurso, la oposición y el concurso oposición libre. Aparte del carácter de libres que se otorga a cada sistema, que implica que se deba permitir la libre concurrencia, el precepto, conforme al artículo 103.3 de la Constitución, exige que estos sistemas garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, inherente al de libertad de concurrencia.

La Ley se preocupa en el citado artículo 19 de exigir que las pruebas cuiden especialmente de conectar sus ejercicios con las características de los puestos de trabajo a cubrir, mediante la inclusión, al efecto, de las pruebas prácticas que sean precisas. También cuida de que las Administraciones públicas bilingües vean garantizado el acceso de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en ellas.

Respecto de los órganos de selección se exige la garantía de especialización de sus integrantes y trata de evitar sistemas de cooptación al establecer que no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.

Sin embargo, la regulación de esta materia se realiza en detalle en el Real Decreto 364/1995, Reglamento General de Ingreso del Personal de la Administración del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, pero aunque se puede decir que su contenido constituye una guía general que difícilmente puede sufrir variaciones importantes, lo cierto es que cada Comunidad Autónoma puede establecer su propia regulación en la materia e introducir las variantes que estime oportunas siempre que se desarrollen de modo conforme a los principios constitucionales y los preceptos legales básicos de la Administración del Estado y, que, por tanto, hay que tener en cuenta estas regulaciones concretas, todas las cuales obviamente no serán tratadas en este tema y punto.

B) Los sistemas, formas y procedimientos de selección propiamente dichos.

Ya se ha visto que la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública en su artículo 19 establece que la selección de personal de las Administraciones públicas debe realizarse a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso oposición, sin que se describan. La descripción resulta, pues, del desarrollo reglamentario. Hay que tener en

cuenta que se refiere al *personal* y que, por tanto, los sistemas y procedimientos son de aplicación tanto a los funcionarios públicos como al personal laboral.

En el Real Decreto 364/1995, Reglamento General de Ingreso del Personal de la Administración del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado se describen los sistemas selectivos del siguiente modo: *La **oposición** consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación; el **concurso**, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y el establecimiento del orden de prelación de los mismos, y el **concurso-oposición** en la sucesiva celebración de los sistemas anteriores.*

Como vemos, la descripción parte de una distinción entre capacidad o aptitud y méritos, cuando la realidad es que el mérito no es el elemento exclusivo que se mide, como se dice en el caso del concurso, pues, de una u otra forma, todos los sistemas tienen en cuenta la aptitud o capacidad. El reglamento equivalente en la Comunidad Valenciana, el Decreto 33/1999, de 9 de marzo, de Selección, Provisión y Carrera Administrativa, es un poco más descriptivo y así, en su artículo 4.1 nos define la *oposición* del siguiente modo: *es el sistema de selección consistente en la superación de las pruebas que se establezcan en la correspondiente convocatoria y que podrán consistir en ejercicios de carácter oral, escrito y práctico, cuya finalidad sea la contrastación (quizá exista error y quiera decirse constatación) de las aptitudes de las y los aspirantes y sus conocimientos*

de las materias propias de las plazas convocadas. En otros apartados se indican más cuestiones en relación a la oposición y así, por ejemplo, se dice que los ejercicios servirán asimismo para establecer el orden de puntuación de los aspirantes que hayan superado las pruebas, a los efectos de adjudicación de las plazas convocadas.

Por lo que respecta al concurso-oposición, el artículo 5.1 del reglamento nos dice que *es el procedimiento de selección en el que, además de la fase de pruebas selectivas a que se refiere el artículo anterior, se realiza otra fase en la que se evalúan los méritos y experiencia de los aspirantes en la forma que se determine en la convocatoria.* En el apartado o punto 2 del artículo se establece que *solamente se procederá a puntuar el concurso en el caso de haber superado el nivel de aptitud establecido para todos y cada uno de los ejercicios de carácter eliminatorio de la fase de oposición.* También, en el punto 4 del artículo, se establece una cautela fijando que la máxima puntuación que puede obtenerse en la fase de concurso no excederá nunca de un 40 por 100 de la puntuación total del concurso-oposición *en función del perfil del puesto.*

El Reglamento valenciano no se ocupa del concurso como forma de ingreso, pero hay que tener en cuenta, sin perjuicio de si ello es racional o no, que el artículo 19.1 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de carácter básico, incluye como sistema o forma de selección el concurso y que su utilización por un órgano de la Generalitat Valenciana sería legal o por cualquier ente local de la Comunidad Valenciana, dado que el reglamento extiende su aplicación al personal comprendido en la Ley de la Función Pública Valenciana.

En conclusión, por lo analizado, la oposición se presenta, teóricamente, como un sistema idóneo cuando es necesario comprobar la posesión de unos conocimientos específicos, bien sean los generales y propios de la administración pública como actividad y organización, bien los que son precisos para ejercer la función de que se trate en cada caso. Debe constar de pruebas psicotécnicas o test de conocimientos, pruebas específicas y de carácter práctico. Los ejercicios revisten carácter eliminatorio y, por ello, en aquellos cuerpos o puestos en los que la concurrencia de aspirantes puede ser numerosa viene a ser de utilización.

En cambio, el concurso se presenta con mayor utilidad en los casos en que se trata de reclutar personas que ya cuentan con una experiencia profesional concreta, de modo que se valoran sus conocimientos y experiencias profesionales, exigiendo de un baremo previo que permita establecer el orden de prelación que el reglamento indica y que facilite la objetivación de la valoración. El sistema se muestra más adecuado, inicialmente, para el ingreso en puestos concretos o en niveles concretos de una escala y en los que no sea preciso poseer unos conocimientos materiales sobre Administración pública. El sector laboral y el de Administración especial, pueden ser más susceptibles de utilizar el sistema. No obstante, el sistema goza de una desconfianza general por su posible subjetividad o por la prefabricación de los baremos con una orientación o dirección determinada. Por ello, y por la razón de que es conveniente que quien ingrese en una Administración pública posea conocimientos sobre su organización y las principales normas que la rigen o que afectan a la actividad a desarrollar, se utiliza el concurso-oposición y no el concurso

simple. Cabe señalar aquí que, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el II Convenio colectivo del personal laboral, publicado en el DOGV de 12 de junio de 1995, establece con carácter general como sistema el concurso.oposición.

Solamente queda reflejar el hecho de que la regulación valenciana establezca la fase de concurso como posterior a la fase de oposición. Sistema por el que, la fase de méritos puede variar el orden resultante de la puntuación otorgada en la de oposición e, incluso, provocar que quién en principio parecía obtener un puesto de trabajo o ingresar quede fuera. El sistema admite otros procedimientos, puesto que puede considerarse la fase de méritos como previa y eliminatoria de modo que quien no tiene un mínimo establecido no pase a la fase segunda o de oposición.

C) Las pruebas selectivas propiamente dichas.

Del sistema global que hasta ahora se ha descrito realmente el aspecto básico y fundamental es que la selección de personal se realice conforme al principio de publicidad, el cual garantiza la libre concurrencia, la cual a su vez constituye el umbral del principio de igualdad que debe igualmente existir, sin que las convocatorias y las pruebas establezcan requisitos o elementos que atenten al principio de igualdad ante la ley, y también que se atienda al principio de mérito y capacidad, cuestión esta que ya afecta exclusivamente al contenido de las pruebas que son las que en sus formas y contenidos deben ajustarse a este principio. Cuáles sean estas formas y contenidos reviste, pues, un carácter más técnico que, en principio, no es preciso que definan las normas con

rango de ley y lo de menos es si se trata de una oposición o un concurso, etc. sino si las pruebas concretas garantizan los citados principios, sin perjuicio de que normas de rango inferior a la ley concreten los procedimientos, formas y contenidos, porque su revisión o ajuste será más fácil al tratarse de normas de rango reglamentario y no de ley.

Si bien esta disciplina no es de carácter jurídico, en nuestro análisis no podemos dejar de exponer lo que las normas establecen en cada aspecto o cuestión, sin perjuicio de que apuntemos otras soluciones o técnicas que sean respetuosas con los principios señalados, si bien el lector debe de ser consciente de que muchas de ellas al ser reguladas jurídicamente o al afectar a derechos de los ciudadanos o de las personas son objeto de juicios y sentencias judiciales que, en muchas ocasiones, condicionan la actuación de las Administraciones públicas y no siempre con resultados racionales. Por todo ello, la materia que nos ocupa, como el empleo público en general resulta de una complejidad importante y de una difícil gestión, con repercusiones de índole política y con influencia, en la materia, de las relaciones con los sindicatos. Todo ello sin perjuicio de la existencia de intereses de las empresas dedicadas a la preparación para el ingreso en las Administraciones públicas.

Centrándonos, ya en el tipo de pruebas o ejercicios concretos que pueden darse en las pruebas de selección, el artículo 5 del Reglamento estatal, Real Decreto 364/1995, en su punto primero, establece que *los procedimientos de selección serán adecuados al conjunto de puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por los funcionarios de carrera de los Cuerpos o Escalas correspondientes*. El artículo pone en relación la

selección con el puesto de trabajo, pero partiendo de que lo que constituye el anuncio o la oferta son *plazas* y no realizándose la selección puesto a puesto, sino ingresándose en un Cuerpo o en una Escala, lo lógico es que las aptitudes y capacidades a descubrir o exigir tengan que ver o ser comunes a todos los puestos que corresponden al cuerpo o escala correspondiente, por lo que el artículo tiene que referirse al **conjunto de puestos de trabajo**, lo que, en el fondo, no significa otra cosa que los procedimientos, o ejercicios concretos y pruebas específicas deben estar en consonancia con *las funciones* a desarrollar en el cuerpo o escala correspondiente.

El artículo aún especifica un poco más y, en su punto segundo, se refiere a que los procedimientos consistirán en *pruebas de conocimientos generales o específicos*. Cuestión que nos evidencia que para el acceso a la función pública o al empleo público existen unos conocimientos generales exigibles y otros específicos, lo que según nuestro criterio significa que son exigibles los conocimientos específicos de la profesión o función que se vaya a desempeñar una vez ingresado en la Administración correspondiente, pero que además, según niveles, actividades y profesiones y la mayor o menor vinculación de la función y tareas con la actividad administrativa propiamente dicha, burocrática, de gestión o, simplemente, con un servicio público o actividad prestacional, será exigible un mayor conocimiento de la Administración pública, de su organización, procedimientos, normativa o de disciplinas concretas relacionadas con la Administración, bien sean jurídicas, bien de las Ciencias políticas y de la Administración, bien de economía o sociología, etc. El artículo sigue precisando que estas pruebas de conocimientos generales o específicos

pueden incluir la realización de <<test>> psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otros sistemas que aseguren la objetividad y racionalidad del proceso selectivo y se establece que salvo excepciones justificadas cuando en el procedimiento de selección se den o existan varios ejercicios uno deberá tener carácter práctico.

En relación con esta cuestión de los ejercicios de carácter práctico, hay que considerar que en los casos en que se trata de seleccionar personas para ejercer funciones propias de profesiones habituales en la sociedad o que tiene como soporte técnico un título profesional, académico o facultativo, los casos o aplicaciones prácticas pueden estar acuñados más o menos o ser susceptibles de conocimiento general o de aprendizaje, pero en algunos casos, hoy por hoy, en los puestos o funciones de administración general o en la esfera de la actividad de los altos funcionarios de planificación en todos los sentidos y en materias tales como organización y estructuración, formalización o producción de normas, procedimiento administrativo, políticas públicas, la práctica es fruto de la actividad realizada en la propia Administración y en la experiencia adquirida en ella, sin que en el “mercado” existan especialistas, si no es que proceden del sector público. En muchos casos, estos casos prácticos, en estos sectores, están muy indefinidos y pueden dar lugar a sorpresas para los preparadores de las pruebas y para los aspirantes a ingreso. Las convocatorias, pues, deben precisar lo más posible el contenido de los casos prácticos y considerar que la práctica o conocimiento práctico correspondiente se pueda adquirir fuera de la organización administrativa. De otro modo, los casos prácticos pueden

convertirse en un factor favorable al personal interino, sin que con ello lleguemos a afirmar que afecte al principio de igualdad.

También en torno al tema o cuestión que ahora nos afecta debe considerarse que la selección del personal puede completarse con cursos de formación de carácter selectivo e incluso eliminatorio, con los que la aplicación práctica de los conocimientos exigibles puede ser objeto de prueba en esta fase de selección. La Administración al optar por el tipo de procedimientos y por la inclusión de cursos de formación debe sopesar todos los aspectos para que el principio de igualdad no se vea afectado y todos gocen de las mismas oportunidades.

La normativa valenciana no contiene referencia respecto del contenido y forma de las pruebas, salvo la referida en la descripción del sistema de la oposición sobre el carácter oral, escrito y práctico y otra manifestación sobre la posibilidad de ejercicios voluntarios u obligatorios y eliminatorios y no eliminatorios. Es de destacar que respecto del conocimiento del valenciano la Ley Valenciana de la Función Pública prevé que los aspirantes que hayan superado las pruebas acreditarán sus conocimientos documentalmente y, caso contrario, quedarán comprometidos a realizar cursos de formación.

Hay que concluir, pues, que es admisible cualquier tipo de prueba y ejercicio que respetando los principios constitucionales reiterados anteriormente, persiga racionalmente la comprobación de la aptitud y conocimientos apropiados a las funciones a realizar y los generales o específicos de la organización administrativa pública y de la concreta o

específica Administración. Por lo que constituye realmente una cuestión técnica, pero en la que deben tenerse en cuenta las opciones que se han señalado, procurando el equilibrio, la racionalidad y la proporcionalidad, de modo que se tenga en cuenta, por ejemplo, si los conocimientos pueden ser adquiridos fuera de la Administración y si es más lógico que forme parte de cursos de formación, posteriores al proceso selectivo o anteriores pero abiertos a los aspirantes. Cuestione, todas que determinan formas y estructuras diferentes en la administración y gestión de personal.

D) La selección del personal no de carrera o interino y no permanente.

Pero la selección de personal a realizar por las Administraciones públicas no es sólo la del personal que ingresa en ellas, sino que existe otras clases de personal que prestan servicios en la Administración pública, y que se describen en otro tema posterior, con carácter no permanente y, en muchos casos, con necesidad de un reclutamiento urgente y rápido. Los problemas que se han analizado al referirnos a las distintas clases de vacantes y a la oferta de empleo público, nos han evidenciado que no todas las vacantes se ofrecen en ella y, además que en tanto se ofrecen y adjudican, los puestos de trabajo deben ser desempeñados por alguien, pues, de otro modo, algunas funciones, tareas y necesidades no se verían cumplidas y con ello los fines que se persigan podrían verse afectados. La solución clásica en las Administraciones públicas a estas necesidades temporales ha sido el personal interino, al que se ha añadido, en la actualidad, tras desaparecer la figura de la contratación administrativa de personal, el contrato laboral temporal.

La selección de personal interino, salvo en cuerpos muy numerosos como en su día el de maestros nacionales, no se sometía a un procedimiento de mérito o de baremos, sino que la única exigencia legal para cubrir una vacante interinamente era la de la posesión de la titulación correspondiente al cuerpo o puesto. Pero la profusión de nombramientos interinos, los principios constitucionales, la racionalidad, las reivindicaciones sindicales, han venido exigiendo que, sin perder de vista la urgencia del procedimiento, se aplicaran sistemas de mérito en la selección del personal interino y temporal. Y así, por ejemplo, el Reglamento estatal en su artículo 27 exige en el nombramiento del personal interino la aplicación de los principios de mérito y capacidad, posibilitando el procedimiento de selección la mayor agilidad y exigiendo que los aspirantes reúnan, en todo caso, los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso correspondientes. No se fija, pues, un procedimiento concreto y remite a cada Subsecretaría ministerial su establecimiento específico. La misma solución, prácticamente, se ofrece respecto del personal laboral no permanente, en cuanto a la exigencia del mérito y capacidad, si bien se remite a la legislación laboral y sus normas de aplicación general, lo que debe entenderse referido a las formas y tipos de contratación no permanente, ya que respecto del procedimiento de selección remite a los criterios que se determinen por el Ministerio para las Administraciones públicas.

Por su parte, el Reglamento valenciano es más concreto, debiendo tenerse en cuenta que la Comunidad Valenciana ha sido de las primeras en

buscar soluciones compatibles con la urgencia del procedimiento y los principios de mérito y capacidad y así, en su artículo 17, se ocupa de la selección del personal interino y de las contrataciones temporales contempladas en el Convenio Colectivo para el personal laboral, remitiendo nombramientos y contratos a las personas que formen parte de las *bolsas de trabajo* que se formen según las normas dictadas por los consellers con competencia en materia de función pública, previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas. Estas bolsas, se establece que se formarán *con el personal aspirante que, habiendo participado en las pruebas de acceso al grupo, sector o, en su caso, cuerpo, escala o clase de que se trate, haya aprobado algún ejercicio de los que constituyen el proceso selectivo, según el orden de prioridad que se obtenga por la puntuación alcanzada y con preferencia de los que hayan aprobado mayor número de ejercicios*. Con carácter excepcional, hay que pensar que cuando no sea suficiente o no sea posible el sistema anterior, se prevé la convocatoria de pruebas selectivas al efecto de formar bolsas o sistemas de baremación de méritos y experiencias atendiendo al perfil concreto del puesto de trabajo. Se propugna la confección de bolsas atendiendo a principios de especialización por actividades y previendo su organización territorial.

3.3 CONVOCATORIAS, COMISIONES DE SELECCIÓN Y TRIBUNALES: BREVE REFERENCIA PROCEDIMENTAL

Las pruebas selectivas se someten a un procedimiento que comprende el establecimiento de unas bases conforme a la legislación, la composición y designación de las comisiones de selección, un

procedimiento de ejecución, y el procedimiento administrativo de reclamaciones o recursos, y los nombramientos de los aspirantes seleccionados. En los apartados siguientes se hace una referencia breve a estos aspectos.

A) Convocatorias de las pruebas.

La publicidad exigible en la celebración de las pruebas selectivas de ingreso en las Administraciones públicas, conlleva que sea precisa una convocatoria pública al efecto; convocatoria que constituye una resolución administrativa y que no sólo tiene el efecto de llamar o convocar, sino que, normalmente, recoge las normas a las que se someten las pruebas, reflejando los requisitos que deben cumplir los aspirantes, la composición de los órganos encargados de la selección, el programa o conocimientos exigibles, los ejercicios concretos de que constarán las pruebas, el calendario de las mismas y su duración máxima y procedimiento, el sistema de puntuación o baremación, así como el de las reclamaciones, adjudicaciones de destinos, nombramientos, etc. Puede verse la regulación del contenido de las convocatorias establecida en el artículo 16 del Reglamento estatal y en el 19 del valenciano.

Pero estas convocatorias no establecen propiamente el derecho concreto, sino que son reflejo de la ordenación superior que representan las leyes y reglamentos, por lo que están subordinadas a dichas normas, sin que puedan quebrantarlas, si bien siempre hay que tener en cuenta que su contenido que se denomina en general como *bases* que rigen las pruebas, si no son conformes a derecho nos vemos obligados a recurrirlas, dado que

los tribunales de Justicia vienen manteniendo alguna jurisprudencia según la cual si no se impugna la convocatoria y sus bases, puede resultar que se de validez a determinadas actuaciones concretas, considerando decaído el derecho a reclamar si no se impugnaron previamente dichas bases. Criterio que no se comparte en absoluto, pues en ningún modo las bases tienen carácter de reglamento e, incluso, éste está siempre subordinado a la ley. En resumen, los tecnicismos procesales de la jurisdicción contencioso-administrativa obligan a considerar previamente cada base y si conculca principios legales y reglamentarios o de racionalidad, lo que supone un ejercicio de técnica jurídica pero no propia de los aspirantes a ingreso, que no se preocupan de estos aspectos salvo que se consideren tratados injustamente en el transcurso de las pruebas. De este modo, cuando sienten la necesidad de reclamar, se pueden encontrar con que, procesalmente, se les diga que no pueden impugnar la actuación concreta porque debieron impugnar las bases o convocatoria, sintiendo en dicho caso que han sido tratados injustamente de modo doble y por dos instituciones encargadas de controlar la legalidad de los actos administrativos, la Administración y la Justicia.

Una de las cuestiones a tener en cuenta es la definición de los requisitos de los aspirantes, pues si bien en el sistema de oposición son suficientes los generales de edad, nacionalidad, titulación, etc., cuando el sistema es un concurso o un concurso-oposición, se precisa de un baremo en el que consten los méritos, requisitos, conocimientos, experiencias, etc., que serán considerados, pero atribuyéndoles una puntuación porcentual sobre la máxima posible; cuestión que encierra la dificultad de que se establezca una adecuada proporcionalidad y equilibrio entre los méritos, de

modo que los requisitos que mantengan un carácter secundario no lleguen a primar tanto que acaben imponiéndose sobre los básicos o principales. En estos baremos debe atenderse preferentemente a aquellos que tienen contacto directo con la capacidad y aptitud para el desempeño del puesto. En resumen, ante el carácter técnico jurídico de la apreciación de las posibles irregularidades de las bases o baremos, hay que resaltar que ningún aspirante posee o está obligado a poseer conocimiento técnico para valorar la legalidad de las bases ni a solicitar o contratar un asesoramiento, previo a su concurrencia, sobre la legalidad de aquéllas.

B) Órganos o Comisiones de selección.

Como es lógico, la selección de personal implica un juicio y una valoración sobre la adecuación de los aspirantes a la función a realizar sobre la base de un programa de conocimientos teóricos y prácticos, que precisa de unas personas que realicen dicho juicio y valoración, constituyendo una premisa o condición inicial que los juzgadores tengan o posean los conocimientos científicos o técnicos correspondientes. Por ello, el artículo 19.2 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública nos dice: *El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, **garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos** y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.* Este punto 2 del artículo no tiene carácter básico por lo que no obliga a las Comunidades

Autónomas o a la Administración local, si bien en cuanto a la especialización que garantiza debe considerarse que manifiesta un principio racional de general aplicación. En este orden, si bien no constreñida por la estructura corporativa, la Administración valenciana, en el artículo 13.4 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, se establece que los miembros de los tribunales de selección de personal funcionario deben ser *funcionarios* y poseer una *titulación igual o superior a la requerida para los puestos de trabajo* que se deban proveer y *pertenecer al mismo grupo o grupos superiores*. Igual exigencia de titulación, grupo o categoría profesional, iguales o superiores, se exige en el caso de la selección de personal laboral. En un párrafo tercero del artículo y punto referidos se establece, para ambas clases de personal, que *la mitad más uno de los miembros de los Tribunales deberá tener una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso*.

Así, pues, con más o menos precisión o vaguedad, la normativa pretende la especialización de los miembros de los órganos de selección y se manifiesta una preocupación legal por evitar que se produzca una patrimonialización por los componentes de un mismo cuerpo de los citados órganos, pero en cambio, puede darse una cierta politización poniendo cargos políticos como presidentes de aquéllos. El Real Decreto 364/1995, Reglamento estatal de ingreso, precisa que los tribunales estarán constituidos por *un número impar de miembros, funcionarios de carrera, no inferior a cinco.....y en su composición se velará por el principio de especialización*. *La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o escala*

de que se trate. Lo lógico que en este último caso también se exigiera la especialización, pues titulaciones del mismo nivel o superiores a otras existen muchas, pero no necesariamente conectadas con los conocimientos del Cuerpo o Escala o exigidos en el programa de las pruebas, vinculación ésta que al menos debería haberse establecido y que constituye una exigencia ineludible pues el tribunal debe ser capaz de valorar. Sin embargo, la admisión de incorporación temporal de técnicos para asesorar (*asesores especialistas*) a los tribunales, según alguna normativa, permite que se puedan dar situaciones en que alguna especialidad o conocimiento exigidos en las pruebas o programas, pueda no tener en el órgano de selección un experto como miembro del tribunal y evitar, también, que los tribunales tengan un número de miembros excesivo o largo o que se compongan de especialistas en la generalidad de los conocimientos propios de la función a desarrollar o del cuerpo o escala, pero no de otras materias exigidas como muestra o índice de la capacidad general o básica. La amplitud que otorga la vaguedad del caso de la titulación y el mero carácter asesor de los técnicos propicia una “politización” de los Tribunales o su posible “dirigismo” por los cargos políticos

De otro lado, la normativa, en concreto el artículo 9.2 de la ley valenciana, garantiza la transparencia de los procedimientos de acceso a la función pública, a cuyo efecto *en el marco de lo previsto en la Ley 9/1987*, se deben establecer las medidas necesarias para que los sindicatos mayoritarios tengan conocimiento del desarrollo de las pruebas y de las actuaciones de los tribunales. De modo que representantes sindicales vienen asistiendo a las pruebas y deliberaciones o, bien, son designados

miembros del tribunal. Lo que implica otra serie de problemas en la gestión de las pruebas.

El reglamento estatal también configura un órgano de selección que denomina *Comisiones permanentes de selección* dirigido al desarrollo y calificación de las pruebas selectivas en Cuerpos y Escalas en los que se produce en un gran número de aspirantes o en los que el nivel de titulación y especialización lo aconseje. En realidad hay que entender que este tipo de organización trata de dar unidad de criterios, encomendando a la Comisión la decisión valorativa y la decisión final, pero pudiendo descentralizar la gestión de las pruebas en diversas comisiones y tribunales que no adoptan la decisión definitiva, pues esta es centralizada y, normalmente, para todo un territorio, más amplio que el del lugar de celebración de las pruebas.

En las comisiones y tribunales son de aplicación las reglas de incompatibilidades, pero existiendo una regla específica que prohíbe formar parte de los órganos de selección a los funcionarios que hubieren realizado tareas de preparación de aspirantes en los cinco años anteriores a la convocatoria. Naturalmente la prohibición se refiere sólo a los órganos de selección en las pruebas para las que hubiere preparado.

Estas comisiones y tribunales son órganos administrativos y sus resoluciones vinculan a la Administración, sin perjuicio de la potestad de ésta de revisar los actos o resoluciones de dichos órganos.

C) Procedimiento de selección.

Los reglamentos establecen un procedimiento especial para las pruebas selectivas, propio un órgano colegiado y ajustado a las circunstancias de concurrencia y a los requisitos de objetividad y derechos de los aspirantes, en él destacan los siguientes trámites:

a) *Listas de admitidos y excluidos.* La circunstancia de la exigencia de unos requisitos a poseer para poder concurrir a las pruebas selectivas obliga a poner de manifiesto las personas excluidas y las admitidas a las pruebas y a dar un plazo a las primeras para subsanar el defecto por el cual se les excluye o para alegar en contra de la inadmisión de su solicitud.

b) Al desarrollarse las pruebas a través de distintos ejercicios una de las cuestiones que regula la normativa y a la que deben ajustarse las convocatorias y que tiene fundamento en la agilidad exigida al procedimiento, es la del *anuncio o anuncios de celebración de las pruebas* que salvo para el primer ejercicio el cual se realiza en la misma convocatoria, para el resto no resulta obligatorio realizarlo en los diarios oficiales sino que basta con hacerlos públicos en los locales donde se celebran las pruebas.

c) Finalizada la calificación de los aspirantes es necesario publicar la *relación de aprobados* por orden de puntuación y en los locales en donde se haya celebrado la última prueba. El reglamento valenciano resulta más detallista que el estatal en este aspecto. El problema que plantea este trámite surge respecto de los ejercicios orales, en los que se producen distintos llamamientos para un mismo ejercicio, pues puede darse la tendencia en los tribunales a publicar la relación de aprobados una

vez finalizados todos los llamamientos y ejercicios, con la pretensión de mantener criterios uniformes o equilibrados, cuando la realidad es que cada llamamiento o sesión del ejercicio debe dar lugar a la publicación de los aprobados en dicho día, por revestir mayores garantías. Finalizados los ejercicios se publica la relación definitiva de aprobados, sin perjuicio de que en su caso aún exista un curso de formación o prácticas de carácter selectivo.

La otra cuestión que el procedimiento establece es que los actos que pongan fin a los procedimientos deben ser motivados (artículo 22.2 del Real Decreto 364/1995) cuando en realidad cada ejercicio debe ser motivado en cuanto es necesaria acta de cada sesión del tribunal de acuerdo con la regla general del procedimiento de los órganos colegiados, cuestión que se evidencia con claridad en el artículo 13 del reglamento valenciano (Decreto 33/1999). El problema consiste en el contenido propio de la motivación y su alcance, cuestión que se resuelve normalmente con la exposición de las calificaciones y sin que, realmente en actas, suelen constar las deliberaciones y controversias que puedan haberse producido y sin que en ningún caso se expongan, por ejemplo, las razones que implican una desaprobación o calificación concreta.

La relación definitiva se ve constreñida a publicar solamente un número de aspirantes coincidente con el número de plazas convocadas, por lo que realmente no es una lista de “aprobados”, sino de aquellas personas que obtienen plaza, sin embargo en actas debe constar la relación por orden de puntuación de todos los que hayan superado la totalidad de los ejercicios.

d) Una vez aprobada la relación definitiva de los seleccionados, éstos deben presentar la documentación correspondiente acreditativa de sus requisitos de capacidad, siendo posible que las pruebas, en orden a una mayor eficacia, prevea, en caso de que no se acrediten los requisitos o de una baja en la lista de seleccionados, que será seleccionado el primero en orden de la lista de los que hubieren superado todos los ejercicios.

El procedimiento en el caso del personal laboral es muy similar en buena lógica con la única diferencia de que el acto final no es un nombramiento como funcionarios de los seleccionados sino la formalización del contrato correspondiente. La superación de las pruebas, la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria mediante la presentación de la documentación, la superación del curso de formación y prácticas en su caso, el nombramiento o contrato y la posesión de la plaza o puesto por el aspirante designado o incorporación al trabajo constituyen los presupuestos para la adquisición de la condición de funcionario de carrera o personal laboral, en éste caso la condición de fijo requiere la superación del período de prueba.

3.4. EL SISTEMA DE HABILITACIÓN Y LA EXPERIENCIA VALENCIANA.

El proceso de transferencias y los inicios de las Comunidades Autónomas, con una fase de preautonomía, hace que los procesos selectivos constituyan uno de los problemas básicos en dicho momento inicial. De una parte, el personal contratado en dicha fase preautonómica lo

es con carácter laboral, aún cuando lo sea en puestos que en un futuro inmediato vayan a ser clasificados como propios de funcionarios públicos. De otra, parte del personal o funcionarios del Estado que están prestando servicios en la Administración periférica del Estado se transfieren con carácter voluntario para colaborar en dicha fase y en las materias en las que venían realizando tareas de gestión y ejecución. Consolidada la autonomía, los procesos de selección se paralizan en espera de la nueva regulación que se prepara de la función pública adaptada a la nueva situación política y de estructura territorial del Estado, que sentará las bases por las que todas las Administraciones públicas deberán regirse. Mientras tanto las necesidades de personal, solamente pueden ser atendidas por nombramientos interinos, por contratos laborales y por los procedimientos de transferencias de personal del Estado. Situación que provoca o, en su caso, agudiza el problema de que existan personas que realizando las mismas tareas y funciones se someten a regímenes jurídicos diferentes y, en consecuencia a situaciones jurídicas diferentes y a jurisdicciones distintas en casos de controversias.

Por tanto el primer problema interno o de la organización era el de los procesos dirigidos a la consolidación de las personas reclutadas interinamente o laboralmente, mediante los procedimientos legales y en armonía con el principio de igualdad y libre concurrencia y con el sistema de mérito y capacidad. De otro lado, el personal laboral que tenía una condición de fijo, al poder ocupar puestos clasificados para funcionarios, en la mayoría de los casos, reclamaban adquirir dicha condición funcionarial, considerando que les otorgaría una mayor seguridad en el empleo, sobre todo pensando en cambios políticos, y tratando de evitar el

despido por razón de que fueran considerados como fieles o clientes del partido político que pasaba a la oposición.

Pero la regulación de la función pública no es un programa de solución de problemas concretos de carácter coyuntural, sino la estructuración de una parte del poder ejecutivo, la Administración, configurando la organización de la función pública propiamente dicha y la de todo el personal a su servicio y las formas de acceso de los ciudadanos a los empleos y funciones públicas, cuestión esta última que sobrepasa lo orgánico para afectar a lo social y los derechos fundamentales y, en dicho sentido, había que diseñar un sistema permanente, dentro de los límites marcados por las bases del ordenamiento jurídico estatal.

Sobre dichas bases y situación, el proyecto de Ley de la Función Pública Valenciana establecía un procedimiento en el sistema de selección de personal que recibía la denominación de “habilitación” que inicialmente perseguía que las convocatorias de pruebas selectivas pudieran convocar un número de plazas superior al necesario de inmediato y también al 10 por cien fijado con carácter general, de tal modo que los seleccionados por encima de las necesidades inmediatas y que no obtenían destino en un primer momento, eran nombrados como “habilitados”, situación que les permitía cubrir temporalmente las necesidades que surgían y que no constituían una vacante propiamente dicha, evitando el nombramiento de interinos, o en cuanto se produjera una vacante definitiva adquirirían plenamente la condición de funcionario de carrera, naturalmente por su orden de superación de las pruebas. Equivalía, pues, la figura a otras ya existentes en la Administración pública como los “aspirantes a ingreso”

que constituían una bolsa de personal seleccionado en las oposiciones que iban cubriendo las vacantes que se producían. Con ese sistema se trataba de evitar un mal endémico en las Administraciones públicas el del personal interino y la solución de las “oposiciones restringidas” y su posible contrariedad al principio fundamental y constitucional de la libre concurrencia, igualdad y mérito y capacidad. El sistema quedó desvirtuado en el texto legal, permaneciendo la denominación de personal habilitado y creando problemas de gestión.

De entonces (1983 a 1985) a acá, los nombramientos interinos, pese a las oposiciones iniciales y procesos extraordinarios de consolidación los nombramientos interinos han proliferado y se han producido las situaciones habituales en dichos casos, en las que se reclaman procedimientos especiales para dicha clase de personal, mientras que los aspirantes no colocados interina o temporalmente en la Administración, consideran la situación privilegiada y que, además, de afectar a las pruebas selectivas, resulta susceptible de atentar al principio de igualdad, al menos. Como en otro momento analizaremos también existe, entre los funcionarios de carrera una proliferación de nombramientos provisionales y de comisiones de servicio que hace que un buen número de puestos no estén cubiertos por el procedimiento de concurso y no se hayan sujetado a un proceso real de mérito y capacidad. De los datos obtenidos de los presupuestos para el año 2001 de la Generalitat Valenciana y de los proporcionados a los sindicatos por la Administración en diciembre del 2000, nos resultan las siguientes cifras de destinos provisionales (comprendidos nombramientos provisionales, comisiones de servicio e interinidades) sobre los totales por grupos de

titulación, personal de Administración general y especial, excluido personal docente y sanitario:

Grupo A: Total de puestos 2.801. Provisionales 1.401

Grupo B: Total de puestos 1.415. Provisionales 629

Grupo C: Total de puestos 2.408. Provisionales 762

Grupo D: Total de puestos 4.453. Provisionales 1.411

Grupo E: Total de puestos 2.720. Provisionales 1.161

El total de puestos en Presupuestos es pues de 13.797 y son ocupados 5.414 de ellos con carácter no definitivo, lo que hace un porcentaje del 40%, pero que si se atiende al grupo superior de titulación A se eleva al 50%.

Si bien estas cifras al englobar los nombramientos provisionales y comisiones de servicio no repercuten sólo en la cuestión del procedimiento de habilitación pretendido y en los efectos que perseguía sí revelan la influencia que algunos sistemas de provisión tienen en la carrera administrativa y en el sistema de mérito y capacidad, cuestiones que son objeto de estudio en el tema siguiente.

De las actas de acuerdos sindicales de 12 de julio del 2001 se obtiene los siguientes datos respecto de la Administración de la Generalitat Valenciana:

Total de personal de administración, sin contar personal docente y sanitario: 16.697. Vacantes: 5.438. Interinos: 4.340.

Por grupos de titulación: **A:** Carrera 3.285. Interinos 807. **B:** Carrera 2.419. Interinos 558. **C:** Carrera 2.375. Interinos 423. **D:** Carrera 5.220. Interinos 1.590. **E:** Carrera 3.398. Interinos 962.

Total de funcionarios de **Administración general:**

De carrera: 9.095. Interinos 2.008.

Por grupos de titulación:

A: Carrera 1.319. Interinos 374. Total: 1.693

B: “ 603. “ 78. Total: 681

C: “ 1.550. “ 164. Total: 1.714

D: ” 3.905 ” 1.102. Total: 5.007

E: ” 1.718 “ 290. Total: 2008

Total de funcionarios de **Administración especial.**

De carrera: 4.769. Interinos 1.235.

Por grupos de titulación:

A: Carrera 1.944. Interinos: 428. Total: 2.372

B: “ 1.772. “ 473. Total: 2.245

C ” 707 “ 231. Total: 938

D: ” 346 “ 103. Total:...449.

E: 0

Total de **personal laboral:**

Fijos: 2.833. Temporales 1.097. Total: 3.930

Por grupos de titulación:

A: Fijos: 22. Temporales: 5. Total: 27.

B: Fijos: 44. Temporales: 7. Total: 51.

C: “ 118. “ 28. Total: 146.

D: “ 969. “ 385. Total: 1.354.

E: “ 1.680. “ 672. Total: 2.352.

Respecto del personal laboral, pues, es de apreciar en los niveles superiores los resultados del proceso de funcionarización.

Finalmente, volviendo a la selección y habilitación, conviene manifestar que la introducción del término habilitación, permitía que una vez consolidadas las estructuras administrativas y solucionados los problemas iniciales, conocida realmente la capacidad de expansión de la Administración autonómica valenciana, etc., se pudieran investigar políticas y sistemas o procedimientos de selección distintos, partiendo de un órgano especializado y de un sistema abierto y permanente de valoración de las personas aspirantes o de procesos y cursos de formación al efecto que otorgaran un título de habilitado, con las especializaciones oportunas o precisas, que permitiera al habilitado concurrir en cualquier concurso que se realizara en los puestos, clases, etc. en los que contara con la habilitación. De este modo, ingreso y provisión podían aunarse en un procedimiento único. En el tema, siguiente, analizaremos un procedimiento combinado que sí tuvo lugar, pero cuyo problema radicaba precisamente en la inexistencia de un sistema previo de habilitación.