

4. La selección de los empleados públicos.

4.1 ¿Nuevos paradigmas para abordar la reforma del empleo público local?

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del texto constitucional, lo cierto es que, por más que nos pese y sin poner en cuestión los importantes avances realizados a lo largo del período constitucional, los procesos de reforma administrativa no han tenido ni el calado ni la intensidad necesaria si comparamos éstos con los cambios acontecidos en la sociedad española, en su economía, en su estructura política y territorial e, inclusive, en sus hábitos y estilos de vida. Si en el marco de dichos procesos nos referimos específicamente a la función pública, y más en concreto en este caso a la del personal al servicio de los entes locales, puede decirse como algún autor ha subrayado, que ha habido una desgana “políticamente compartida” de encontrar soluciones a los problemas y conflictos que en ésta se generan y que, como bien saben los gestores de recursos humanos en este ámbito y las organizaciones sindicales presentes en el mismo, no son pocos ni encuentran fácil respuesta en el marco jurídico actual.

En estos momentos, todo un conjunto de circunstancias, que parecería ocioso significar en estas líneas, nos obligan a replantear nuestro sistema de función pública que, globalmente, parece más pensado para responder a las necesidades de una sociedad y a una Administración de otra época, que a la de la era post-industrial, tecnológica, integrada en espacios geopolíticos altamente competitivos, cambiante y de incertidumbre en que nos movemos en la actualidad.

Y los datos, aunque ciertamente circunstanciales y sociológicos, son más que concluyentes al respecto. En efecto, los estudios realizados han puesto de manifiesto, en más de una ocasión, el desencuentro que, con justificación o no, existe entre nuestra ciudadanía y la función pública española. De esta forma, se ha puesto de relieve la percepción de la ciudadanía de que el funcionamiento de la Administración es uno de los elementos que menos se ha transformado en España en los últimos años; que los funcionarios son, en una proporción importante, autoritarios y lentos en su trabajo; que los aspectos que menos han mejorado en la Administración pública en los últimos años

son la rapidez, la sencillez del procedimiento o la actitud del funcionario al ciudadano; o, por ofrecer un último dato, que los ciudadanos no perciben nítidamente la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y estiman que suelen establecer distinciones tratando mejor a las personas de mayor poder adquisitivo, a familiares y amigos.

El objetivo de la “buena administración” al que el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público ya aludía, y que más recientemente se ha recogido en el propio texto del EBEP y en los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados, es difícil de alcanzar con un empleo público que presenta fortalezas más allá de las críticas muchas veces no justificadas a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: “No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”.

Ciertamente, la heterogeneidad del mundo municipal determina además, por la propia naturaleza de las cosas, que los análisis que se ofrecen, y en su caso las soluciones legislativas a adoptar, hayan de contemplar, asimismo, esa peculiaridad del mundo local en la que si se quieren resolver algunos problemas seculares deberemos hacer mayor hincapié en la supramunicipalidad, en la cooperación y en una voluntaria renuncia al “cantonalismo” mal entendido. Y es que, como se ha reflejado en algunos estudios, también se pone de relieve en las entidades locales un déficit importante en la gestión de los recursos humanos. Y en la actualidad, y así ha sido destacado por la Comisión referida, tan importante será contar con un buen marco normativo como

poseer una alta capacidad de gestión. Y esto es difícilmente predicable de un gran número de entidades locales.

En conclusión, déficit normativo, por supuesto, pero no exclusivamente normativo. A nadie se le escapa que trascurrido un período en que nuestros municipios han tenido fundamentalmente que mirar hacia fuera para hacer frente a necesidades perentorias, a una escasez de infraestructuras de todo tipo y a la necesidad de afrontar la prestación de nuevos servicios, se impone necesariamente hoy una reflexión hacia el interior. Necesaria precisamente si queremos seguir mejorando nuestro nivel de prestación de servicios en contextos de austeridad presupuestaria y si, lo que resulta más relevante, el Gobierno local quiere asumir su papel como gobierno del territorio con misiones que van más allá de una pura y simple prestación de servicios.

Esta perspectiva exige cambios. Cambios normativos, pero no sólo. También cambios culturales y una notable mejora de la capacidad de gestión de nuestros recursos humanos.

Vayamos, en primer lugar, a las normas. Seguramente no sorprenderá a nadie la afirmación de que la existencia en el ámbito local de un esquema de fuentes normativas múltiple y disperso -contradictorio en ocasiones-, excesivamente uniforme, con grave quebranto de la seguridad jurídica en normas que subsisten sin derogación expresa y con una aplicación casi generalizada de la normativa estatal pensada para una Administración con competencias sustancialmente distintas a las que se prestan desde nuestros municipios y provincias y el correspondiente olvido de la realidad local, y un largo etcétera de vacíos que podríamos relatar determina en el mundo local un panorama normativo complejo y difícil de gestionar.

La Comisión ya aludida fue consciente de dicha situación y, en este sentido, expuso que "Careciendo las Entidades Locales de un poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no ha tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia".

Y, en este sentido, llama, entre otros reflejados a lo largo del Informe, la atención sobre tres puntos relevantes en la esfera local que deben de encontrar un reflejo normativo: la profesionalización del empleo público limitando la posibilidad de desempeño por parte del personal eventual indiscriminadamente de puestos de trabajo que han de ser desarrollados por el

empleo público profesional a través de la estructuración de una dirección pública local; la carrera profesional, entendida como oportunidad de ocupar sucesivos puestos de trabajo de superior nivel o responsabilidad, y que considera es casi impracticable en el seno de cada corporación, salvo en las de mayor dimensión, de modo que, a falta de movilidad interadministrativa, la inmensa mayoría de los empleados locales carece en realidad de expectativas de carrera en el ámbito público; y, por último, la negociación colectiva de los empleados públicos que plantea problemas peculiares en el ámbito local, ya sea porque en muchas Entidades no existe, o bien porque resulta difícil para cada entidad, aisladamente considerada, hallar un equilibrio adecuado entre las exigencias del interés público y del servicio a los ciudadanos y las demandas de su personal.

Pero ello ha sido abordado en la primera parte de este Informe y no parece oportuno seguir insistiendo, no obstante de advertir que sería muy sensato no seguir incurriendo en los mismos errores. La legislación de empleo público, por su propio proceso de producción normativa y su mayor especialización, nos parece el lugar adecuado para abordar las soluciones normativas que sean necesarias para dar respuesta a las carencias que presenta el mundo local, y ello en mayor medida que la legislación local específica sin perjuicio de que se utilicen los mecanismos que esta ofrece. Y es que, en definitiva, la solución a muchas de las propuestas que se contienen en este Informe difícilmente encontrarán respuesta si se siguen abordando en la legislación de régimen local cumulativamente con la legislación de empleo público.

Pero, además, y ahora desde el punto de vista de la gestión, también cabe señalar que el mejoramiento de la gestión de nuestros recursos requiere, en la mayoría de los casos, una apuesta por la adopción de nuevas formas de gestión y de una nueva cultura organizativa en este sector y una inversión que, como indica el Informe de la Comisión aludido, es hoy la mejor que puede hacerse en aras de la consecución del citado objetivo. Y no debe olvidarse, y por poner un solo ejemplo la temporalidad en el empleo público lo pone de manifiesto, de un mayor respeto del principio de legalidad. Por parte de todos los actores. Ya sean sindicatos, gestores o responsables electos.

Estos déficits, normativos pero sobre todo de una adecuada cultura y una suficiente capacidad de gestión de los subsistemas de gestión de recursos humanos ha llevado, a juicio de la Comisión ya reiteradamente citada, a que en los últimos años se hayan creado o agravado un conjunto de problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público: la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión; el aumento de la temporalidad en el empleo público; la desigualdad de condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral, incluso cuando realizan funciones idénticas; la ausencia de un régimen específico para los directivos públicos; la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción y la falta de garantías de objetividad de otros; la excesiva movilidad voluntaria interna de los funcionarios públicos, que contrasta

con los estrictos límites de la movilidad forzosa y con una reducida movilidad del personal entre Administraciones; la escasa consideración de los resultados y del rendimiento en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos; la ambigüedad e imprecisión de los procesos y los límites de la negociación colectiva de los funcionarios, etc. Factores, entre otros, que están contribuyendo a la huida del régimen común por parte de colectivos o sectores determinados de la función pública o al desbordamiento de facto de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa.

Cualquier reflexión que se haga en este sentido, además, deberá partir del necesario equilibrio entre los derechos de la organización a fin de hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el también necesario respeto a los derechos que hacen reconocible la relación de empleo público y garantizan una Administración imparcial y objetiva.

Efectivamente, el excesivo desarrollo de la dogmática poniendo el acento en los derechos de los empleados frente a la organización y no articulando, en idéntica forma, los derechos de ésta frente a sus empleados, incluida la flexibilización de mecanismos de reasignación de efectivos y la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, ha determinado, en gran medida, el deficiente funcionamiento de los sistemas de recompensa-sanción en el empleo público. A título de ejemplo puede verse lo acontecido con la remoción de puestos de trabajo y los procedimientos disciplinarios en que lo mejor que puede decirse de éstos es que, simple y llanamente, no son utilizados por su lentitud, dificultad y complejidad. La estructuración de nuevos mecanismos de incentivar y la flexibilización de rígidos y vetustos paradigmas conceptuales en la relación de empleo público, sin merma de las garantías necesarias para evitar arbitrariedades, junto a la conjugación de estos elementos con otros del sistema de empleo público: carrera, formación, retribución, etc... habrán de ser necesariamente algunas de las líneas maestras en las que se deberá incidir si se pretenden alcanzar estos objetivos.

Pero, además, nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios deberían considerarse. La racionalización de los cuerpos de funcionarios existentes y su mayor conexión con el sistema de puestos de trabajo, el establecimiento de mecanismos adecuados para la distribución de efectivos, la ruptura del dogma de adscripción indistinta de los puestos de trabajo y un efectivo funcionamiento de las áreas funcionales, la definición específica de los puestos de trabajo a desempeñar por funcionarios y personal laboral, la afirmación y garantía de los principios constitucionales atinentes al empleo público y específicamente a su selección, etc... son elementos, entre otros, que deberían ser considerados a fin de conseguir un funcionamiento más efectivo del sistema.

Junto a ello, nuevas exigencias derivadas de la decidida incorporación de la mujer española al mundo del trabajo, y al sector público en particular, y las nuevas exigencias que la prestación de servicios requiere, imponen, asimismo, la implementación

de nuevos desarrollos normativos que se plasmen en medidas tales como la profundización en la conciliación de la vida familiar y laboral; el establecimiento de medidas de discriminación positiva en la carrera administrativa a favor de la mujer en aquellos sectores de nuestra Administración en que las mismas no hayan alcanzado un mínimo de puestos de responsabilidad; nuevas formas de prestación de trabajo y descentralización de la prestación del mismo; la participación en la definición de objetivos de unidades orgánicas; existencia de puestos de trabajo con multifunciones o polivalentes sin adscripción permanente a unidades orgánicas permanentes; una reordenación del tiempo de trabajo con potenciación del trabajo a tiempo parcial, flexible o en jornada partida; el establecimiento de jornadas complementarias en momentos punta de trabajo compensadas con días de descanso en períodos de menor intensidad laboral, etc..., pero sin olvidar, también, la necesidad de estructurar también claramente una tabla de deberes y de exigencias éticas que responda a las exigencias de servicio que el ciudadano plantea a nuestras Administraciones públicas (controles de calidad, cartas de servicios, reestructuración de los sistemas de responsabilidad, plena introducción de los sistemas de evaluación del rendimiento, etc...).

4.2 Consideraciones previas a las propuestas formuladas en materia de acceso al empleo público.

Recordemos en este punto, de forma previa, que la Comisión de Expertos constituida para la preparación del EBEP tras recordar que el acceso al empleo público debía considerarse una de las piezas claves de todo el sistema de empleo público y apuntar que guarda una estrecha relación con principios fundamentales del Estado de Derecho, que deben ser estrictamente garantizados en todas las Administraciones y a lo largo de todo el territorio, realizó un diagnóstico general de los problemas que aquejaban los procesos selectivos en el empleo público y fijó dos objetivos claramente a conseguir en esta materia que no dependen, en forma exclusiva advirtámoslo ya, de la promulgación de normas legales o reglamentarias: de un lado, reforzar las garantías que permitan hacer efectivos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a los empleos públicos y que, en determinados ámbitos y Administraciones públicas, sufrían un continuo deterioro bien "porque carecen de suficiente publicidad y transparencia, bien porque no se adoptan las garantías exigibles de igualdad entre los aspirantes o por otras causas que conducen a discriminaciones, interferencias clientelares y favoritismos de diverso tipo, que son percibidos de manera muy crítica por la sociedad"; de otro, y de forma expresa, se apuntaba a mejorar la calidad de los procesos de selección ya que, según exponía la misma, "un segundo problema, distinto del anterior, es el excesivo formalismo y falta de agilidad en la realización de las pruebas de selección del personal fijo, que también debe ser abordado".

A la vista de ese diagnóstico, y de los objetivos que se planteaban, las propuestas realizadas por dicha Comisión, y que han sido recogidas en general en el texto de la norma (con

las limitaciones que por su carácter de básica tenía la misma), apuntaron a reforzar las garantías para hacer efectivos los citados principios, junto a superar un planteamiento estereotipado y exclusivamente formal del proceso de selección del personal. Lo cierto es que, aún cuando un primer acercamiento al EBEP, pueda dar a entender que el mismo contiene escasas novedades de fondo respecto de la regulación legal y reglamentaria hasta ahora existente, no se debe olvidar que la elevación a la categoría de norma básica, con un carácter directivo y principal, de ciertas previsiones hasta ahora abordadas reglamentariamente, nos ha de hacer pensar, y conducirnos por demás ya se trate en el desarrollo legislativo o reglamentario de éste o en la ejecución de la propia norma dado el carácter básico de la misma, en la dirección que apunta la reforma realizada y que se plasma, como se ha expuesto, en los objetivos antes enunciados.

Dicho ello debe hacerse hincapié en este punto, y antes de pasar a la exposición de propuestas de actuación concretas, que el EBEP plantea a las entidades locales en esta materia, a tres consideraciones que estimamos son de interés para el correcto enfoque de la cuestión en el caso de las Administraciones locales:

Los problemas de selección en el ámbito local se han debido, más que a la legislación promulgada que ya se ha apuntado también puede haber contribuido a ello, a malas prácticas, nefastos hábitos y déficits de gestión. Por ello que el gran peligro en esta materia pueda resumirse en una frase: cambiar las formas y los enunciados legales, pero no cambiar en nada lo sustancial que subyace al espíritu de la reforma impulsada por el EBEP.

El nuevo enfoque en esta materia de acceso al empleo público, que está presente en el EBEP y que determina que esta sea una temática común a todos los empleados públicos, salvo puntuales aspectos en que el EBEP contiene previsiones específicas para cada tipo de personal: funcionario y laboral, también debe ser considerado.

Esta materia, en lo que verdaderamente resulta relevante y es de interés cambiar en el sentido apuntado por el EBEP, no depende para su aplicación en exclusiva del desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas y, por ello, las entidades locales pueden iniciar procesos de mejora de sus sistemas selectivos y de correlativa reclamación frente a las Comunidades Autónomas para que éstas tengan en cuenta muy específicamente a este nivel de Administración territorial en el momento del desarrollo legislativo preservando un espacio definición autónoma por parte de éstas.

Digamos algo más de estas cuestiones y su incidencia en la cuestión objeto de reflexión en este apartado.

En efecto, como ya se puso de manifiesto por la Comisión de Expertos para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, muchos de los problemas que aquejan la gestión del personal al servicio de las Administraciones públicas encuentran

su razón de ser, más que en dificultades derivadas de la técnica legislativa, o de la falta de competencia legislativa en el caso de las Administraciones locales, aspectos que también pueden tener su incidencia, en los déficits de capacidad de gestión de estas Administraciones, más acentuada en el caso de las entidades locales lo que, por demás, obliga a pensar en fórmulas de gestión de los procesos selectivos distintas a las habitualmente utilizadas hasta ahora para la consecución de los objetivos a los que ya se ha hecho referencia. Como ha apuntado algún autor con acierto es éste el verdadero “agujero negro” en el caso de las Administraciones locales.

En relación a la segunda cuestión apuntada, como se sabe, y sin pretender alterar el régimen jurídico de la relación de empleo establecida (funcionarial o laboral), el EBEP incorpora, en determinadas materias y en lo que nos atañe en ésta, un nuevo enfoque en la definición y gestión de las políticas de personal que abre una dinámica nueva en las relaciones de empleo público. En concreto, nos referimos a la necesaria definición y gestión común y homogénea, al menos en gran medida y para ambos tipos de personal, de determinadas materias (derechos y deberes, así como el Código ético, determinados aspectos de la negociación colectiva, selección de empleados públicos y sistema selectivos, instrumentos de ordenación del empleo público, etc...) ya que, en definitiva, los bienes jurídicos que se pretenden preservar (en el presente supuesto los principios de igualdad, mérito y capacidad), como los objetivos que se intentan alcanzar (conseguir unos procesos selectivos ágiles y de calidad) resultan comunes a ambos colectivos y su racionalización amerita, a su vez, una gestión conjunta sin perjuicio de las especialidades que para cada colectivo vengán establecidas de forma expresa (a título de ejemplo, y en cuanto al proceso selectivo, la restricción del Concurso como sistema selectivo en el caso del personal funcionario condicionado ahora a que una Ley, en sentido formal, así lo autorice) o pudieran introducirse vía legislación de desarrollo o negociación colectiva en el caso del personal laboral.

Por último, y como ya se ha hecho referencia en puntos anteriores del presente Informe, la aprobación del EBEP condiciona en diversos aspectos la política de recursos humanos de las entidades locales y, en cierta medida, la hace depender también en determinadas materias del previo desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas que desde nuestra perspectiva, han de interiorizar de forma más decidida la función pública local. Pero no en todas. Muy al contrario de lo que puede parecer en una primera lectura del EBEP, y atendiendo a las diversas reservas de ley en sentido formal que se realizan en dicho texto –cuestionables en ciertos supuestos– y su grado de aplicabilidad directa en determinadas materias, es perfectamente posible emprender, en la línea que apunta el texto legal, una política de selección de personal más profesionalizada y de mayor acierto a la seguida hasta estos momentos en el ámbito local, sin necesidad de esperar a que se dicte la legislación de desarrollo autonómica. Es más, sería conveniente realizarlo ya que su puesta en práctica permitiría realizar sugerencias de contenido, a la vista de las experiencias

puestas en marcha, respecto de la legislación de desarrollo a dictar por las Comunidades Autónomas.

4.3 La definición de nuevos modelos y procesos de selección a partir de los principios enumerados en el EBEP que impulsan la reforma del empleo público.

Ya se ha expuesto que, sin necesidad de esperar al desarrollo legislativo del EBEP, se pueden iniciar una serie de actuaciones en orden a la mejora de los procesos selectivos que, en unos casos, lo que abordaremos en el primer apartado se trata de aspectos que pueden ya ir desarrollándose por las entidades locales (sin perjuicio de que la legislación de desarrollo podría prever distintas consideraciones respecto de los mismos) y, que en otros a lo que dedicaremos el siguiente apartado, si que parece deberán ser objeto de algún grado de concreción en la legislación autonómica, y en su caso en la negociación colectiva en el caso del personal laboral, que en desarrollo del EBEP se dicte.

Sin duda, y a la vista de los diagnósticos más frecuentes que se manejan en torno a los procesos selectivos en el ámbito local, las mismas podrían centrarse en tres órdenes de consideraciones que pueden dar respuesta a los principios que el artículo 55.2 del EBEP señala han de inspirar los procedimientos mediante los cuales se seleccione a su personal laboral o funcional y debemos subrayar a este respecto que, de aplicación, tanto al personal fijo como temporal ya que estos principios enumerados en el artículo 55.2 no realizan distinción alguna en este punto y, es más, el artículo 10.2 del EBEP expresamente se refiere a que los procedimientos de selección de los funcionarios interinos habrán de ser ágiles y respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, aunque resulte obvio que lógicamente el grado de intensidad y esfuerzo en estos procesos no pueda ser el mismo que para la selección definitiva de funcionarios de carrera o personal laboral fijo.

1º Medidas de mejora de los procesos selectivos necesarias para hacer efectivos los principios que han de informar los procesos selectivos.

a) Mejoras en la buena administración de las garantías que rodean el desarrollo de los procesos selectivos.

Ciertamente el cumplimiento de los requisitos formales, no solo es clave para el desarrollo de los procesos de producción administrativos, sino que, en efecto y como sucede con el sistema democrático, las formas o mejor dicho el cumplimiento escrupuloso de los trámites y garantías dirigidas a hacer efectivos los principios que se quiere salvaguardar: igualdad, mérito y capacidad, esencialmente, no pueden ser considerados una cuestión menor.

De hecho, de entre los principios enunciados en dicho artículo 55.2 al menos cuatro tienen que ver con actuaciones procedimentales, que en principio podrían calificarse solamente

de técnicamente formales en el desarrollo de los procesos de selección, pero cuya deficiente aplicación tienen mucho que ver con los llamémosle modestos resultados de los procesos de selección en las entidades locales. A saber: la publicidad de las convocatorias y sus bases, la transparencia de los procesos, la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección y la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

En relación a la publicidad, su efectiva plasmación exige trascender de una interpretación formal de la misma haciéndola equivalente a su publicación en los diarios oficiales y en contemplar a la difusión de los procesos selectivos, más como una oportunidad, que como una obligación de carácter formal a cumplir con la convocatoria y sus bases que, me temo, es la visión que se tiene hasta el momento de la misma. Es decir, no solo es una garantía formal, sino que es una oportunidad de que más y mejores candidatos opten para ser seleccionados y el resultado final sea más satisfactorio. La utilización de otros medios alternativos (que además serán distintos según el perfil de las plazas), listas de correos, páginas web, servicios de empleo, etc... debe ser considerado como una estrategia necesaria del proceso selectivo.

La transparencia en el desarrollo de los procesos de selección exige también consideraciones adicionales si se pretende su plasmación efectiva. Estas consideraciones no pueden reducirse, como hasta ahora viene sucediendo con carácter general, a la publicación de resultados y realización formal de actas de los órganos de selección. Junto a establecer criterios susceptibles de control en las Bases de la Convocatoria, cuando esto sea posible, para la actuación de los órganos de selección que sean conocidos de forma previa por los candidatos, es preciso modificar los hábitos en la confección de las actas de selección –normalmente se limitan a aspectos formales y no dan cuenta de los criterios seguidos por el órgano de selección- e inclusive su publicidad en un medio adecuado (página web de la institución). Incluso más decisivo, y a la vista de la experiencia existente en el mundo local, la transparencia de los procesos selectivos también tiene que ver con los temarios utilizados, las fechas y periodicidad de las convocatorias, los continuos cambios del tipo de pruebas utilizadas, etc... lo que, desde luego, exige una innovación de los procesos de selección a la que aludiremos más adelante al referirnos a la organización administrativa con capacidad de abordar dichos procesos.

Pero vayamos, tras estas consideraciones referidas a dos de los principios enumerados en el artículo 55.2 del EBEP, a una segunda cuestión: la composición de los órganos de selección. Es esta una pieza clave y donde la observación de la realidad deja mucho que desear, porque ¿Cómo se eligen por el órgano competente los empleados que han de formar parte del Tribunal Calificador, en cada caso? ¿Se elige en función de las capacidades y habilidades para seleccionar, sin criterio alguno o, lo que es peor, se elige en función de a "quien" se quiera seleccionar?. No parece que la respuesta a esta pregunta tenga una feliz solución en todos los casos.

Como en casos anteriores también la Comisión de Expertos se pronunció, a propósito de los mismos, haciendo hincapié en la necesidad de renovar la composición de éstos e insistiendo, singularmente, en la profesionalización de los órganos de selección respecto del cual la doctrina científica ya venía, en forma reiterada, pronunciándose (FEREZ, CASTILLO, ILDEFONSO HUERTAS, etc...) y que viene a constituirse en uno de aquellos puntos irrenunciables si de verdad queremos operar una reforma de los procesos de selección que tenga incidencia en la calidad de los resultados que se obtengan.

En este sentido, ni la profesionalidad de los miembros del órgano de selección puede sustituirse por el cómodo e ineficaz recurso, como hasta ahora ha venido realizándose, de identificarla con la exigencia de que éstos tengan igual o superior titulación a los candidatos que deban ser seleccionados, ni la discrecionalidad técnica atribuida a éstos, con la exención de control judicial que lleva aparejada según la jurisprudencia de nuestros tribunales, puede ni debe ser respetada, ya que encuentra en ello su justificación, cuando la composición de los órganos de selección no respete un mínimo estándar de profesionalización en la composición de éstos.

Es obvio que las exigencias y requisitos para componer dichos órganos de selección pueden y deben ser distintas atendiendo al tipo de pruebas que se hayan de celebrar (pruebas de conocimientos, prácticas y de determinación de habilidades y destrezas, etc...) y en unos casos puede bastar la pertenencia al mismo o superior cuerpo o escala al que pertenecen los puestos de trabajo objeto de selección, pero en otros se habrá de exigir la especialización necesaria y un dominio suficiente de las correspondientes técnicas y habilidades de selección, o, alternativamente, y en casos de mayor complejidad, la incorporación a los órganos de selección de asesores que contribuyan a elevar la capacidad técnica del órgano de selección.

La imparcialidad e independencia de los órganos de selección podría, además, reforzarse mediante la aprobación de específicos códigos de ética para participar en dichos procesos que los miembros de éstos deben conocer y comprometerse a cumplir y que no vendría, por ello, sino a ser un desarrollo de algunas de las consideraciones previstas en los artículos 52 a 54 del EBEP.

b) Mejoras en la calidad de los procesos de selección.

No se trata, en este punto, sino de dar la debida plasmación al principio enumerado en el artículo 55.2 del EBEP, que por demás hace plenamente efectivo el mérito y la capacidad de los candidatos, consistente en el mandato de adecuación del contenido de los procesos selectivos a las funciones o tareas a desarrollar. A este respecto, el EBEP ha abierto, como hemos dicho con carácter de norma básica, una amplia gama de posibilidades en las que basar la selección de las personas que se incorporan a la organización. Ahora, junto a las pruebas de conocimientos, alude el texto legal a capacidad analítica y a habilidades y destrezas junto a otros extremos más puntuales y

específicos de algunos puestos de trabajo como pueden ser las aptitudes físicas o el dominio de lenguas extranjeras (art. 61.2 EBEP). Y establece, con carácter complementario, subrayemos este último aspecto, otras técnicas como la entrevista o los test psicotécnicos (art. 61.4 EBEP).

El cambio no es menor respecto de las normas existentes –más que en la novedad en sí misma en su consagración como norma básica y consiguiente elevación del nivel normativo- y obliga, si de verdad se quiere su aplicación efectiva, a realizar las actuaciones previas necesarias para poder responder a un conjunto de preguntas variadas que van desde si es o no procedente la externalización de los servicios que se pretenden prestar con dicho personal, si ha de cubrirse o no por promoción interna, si la plaza es susceptible o no de algún tipo de discriminación positiva de las establecidas normativamente, el número de los que han de ser seleccionados, su régimen jurídico funcional o laboral, su incardinación en cuerpos o escalas preestablecidos, los grupos o subgrupos profesionales a los que han de adscribirse, etc... Pero, sin duda, la pregunta clave en este aspecto, lo que por demás ayudará a responder a un buen número de las cuestiones antes planteadas, será siempre ¿qué queremos seleccionar?, es decir, y si utilizamos la terminología común a las técnicas de recursos humanos, ¿Cuál es el perfil profesional y las tareas que han de asumir los seleccionados en dicho proceso?. Y la respuesta a dicha cuestión es precisamente la que permite determinar las pruebas que deberán realizarse para obtener los mejores profesionales. Es obvio que, en unos casos, podrá bastar pruebas de conocimiento y de capacidad analítica (las denominadas pruebas prácticas hasta este momento en la normativa), pero en otros habrá que innovar los procesos selectivos añadiendo a éstas otro tipo de pruebas que nos permitan medir lo más fiable y objetivamente posible las habilidades y destrezas de los candidatos en las tareas que han de desarrollar en los potenciales puestos de trabajo que ocupen y para los que han sido seleccionados.

Y esto exigirá, como es obvio, un cambio en los procesos y métodos habitualmente utilizados para realizar los procesos selectivos donde, tan relevante como cumplir y mejorar en el sentido indicado los requisitos formales de los procesos selectivos: aprobación de la convocatoria, publicidad de la misma, etc... que es obvio también deberán ser cuidados y ya se ha hecho referencia a ello, habrá de ser atenderse especialmente la fase previa de planificación y definición de lo que ha de realizarse para la consecución de los resultados que se pretenden, finalmente, que no son otros que el reclutamiento de los mejores profesionales.

c) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Las preocupaciones del legislador en este punto, y de la Comisión constituida en su momento y a la que se ha hecho ya referencia, parecen derivar de dos órdenes de consideraciones de distinto grado de aplicabilidad a las entidades locales: por una parte, el excesivo tiempo que en algunas Administraciones pasaba

entre la detección de necesidades en las organizaciones a cubrir por la incorporación de nuevo personal y la efectiva selección definitiva de éste; de otro, bien que relacionado con el anterior, con evitar la creación de bolsas de interinidad que presionasen, con posterioridad, para su conversión en fijos en la organización en muchos casos mediante privilegios difícilmente conciliables con la perspectiva que se viene manteniendo.

La mejora de la agilidad de los procesos de selección puede venir facilitada mediante varios tipos de medidas, pero a nuestro juicio cuatro pueden resultar especialmente claves: de un lado, por la profesionalización de los órganos de selección de forma y manera que éstos se dediquen por entero a dicha tarea (lo que, a su vez, admite también diversas fórmulas); en segundo lugar por la consideración de que los procesos de selección no son, exclusivamente, procedimientos administrativos, sino que pueden ser concebidos como procesos que, por tanto, pueden realizarse en varias fases (que aunque no se establece de forma expresa es susceptible de realizarse en el marco del EBEP), es decir, de reclutamiento y selección, siendo que solo la segunda desarrollada entre los candidatos previamente seleccionados podría ser más ágil y permitiría, además, conseguir resultados adicionales (no solo estructurar las pruebas de selección con arreglo a lo que se pretende en cada momento del proceso selectivo, sino también superar el cierto vacío existente en la actualidad en el caso de la selección en aquellos supuestos en que existen agrupaciones de puestos de trabajo estructurados en Cuerpos y Escalas y los efectivos puestos a desempeñar) lo que, de nuevo, redundaría en una mayor calidad del proceso de selección; en tercer lugar, por una adecuada puesta en marcha de los procesos de movilidad de personal en las entidades locales entre sí, y entre éstas y el resto de administraciones especialmente las correspondientes al ámbito territorial autonómico, cuando el perfil profesional de las puestos de trabajo lo haga posible; por último, aunque hemos de subrayar que no en último lugar, por una adecuada preparación de la fase previa de determinación de lo que se pretende y quiere conseguirse con el desarrollo del proceso selectivo lo que redundaría en la posibilidad de utilización de las nuevas tecnologías en los procesos de selección y su contribución a hacer más rápidos y ágiles estos procesos.

A un segundo punto, en este aspecto, hemos de referirnos y, en concreto, al personal temporal en que las consideraciones ya realizadas respecto de la agilidad de los procesos selectivos presenta un especial interés, por su propia naturaleza, y en que, como pone de manifiesto el artículo 10.2 del EBEP, la realización de procedimientos ágiles no puede poner en cuestión los cuatro grandes principios que enmarcan la selección en el ámbito público: igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En este sentido, caben al menos dos posibilidades distintas: la primera, y en el supuesto de que los procesos selectivos contemplen dos fases, la selección temporal de potenciales candidatos puede obtenerse, sin más trámite (sí acaso con una prueba complementaria de las enumeradas en el artículo 61.5 del EBEP), siguiendo el orden de prelación establecido

en la citada fase de una triada de candidatos; la segunda, y para el supuesto de que el proceso de selección no obedeciese al establecimiento de dos fases diferenciadas como se viene proponiendo, estableciendo la necesidad de acudir a los candidatos que hayan superado todas o algunas pruebas de selección para la cobertura de personal permanente. Ambas posibilidades, debe subrayarse, permiten combinar la agilidad con el respeto a los principios enunciados. Para otros supuestos, y definidos los perfiles profesionales de los puestos de trabajo de la institución, cabe acudir al mecanismo de las bolsas de trabajo en las que, con validez para un periodo determinado de tiempo al igual que en los casos anteriores, se pueden y deben combinar requisitos de experiencia profesional o curriculum con pruebas complementarias como la entrevista o los test psicotécnicos entre un número de candidatos de la bolsa de trabajo establecida.

2º Concreción en la legislación de desarrollo de los procedimientos y criterios de selección, técnicas complementarias de los procesos selectivos y garantía de los procesos selectivos.

Es importante subrayar, que junto a no pretender en este apartado agotar los puntos que pueden ser objeto de desarrollo posterior legal, convencional o normativo por parte de las entidades locales, sino solamente hacer incidencia en aquellos aspectos que se consideran claves para un mejor desarrollo de los procesos de selección, es preciso reiterar que es verdaderamente relevante aumentar la capacidad de gestión de las Administraciones públicas en estos procesos y, por ello, innovar mediante fórmulas alternativas a las que vienen utilizándose los procedimientos de gestión y administración de los procesos de selección de personal.

Pero refiriéndonos a puntos concretos que deberían ser objeto de consideración, junto a los que se deriven de subsiguientes apartados, pueden enumerarse los siguientes:

- a) Habilitar, de forma expresa, la previsión de dos fases en los procesos de selección, de tal forma que, en la primera fase, se utilicen las técnicas para la comprobación de conocimientos y la capacidad analítica aprobando dicha fase todos los candidatos que reúnan un suficiente nivel para el desempeño de los puestos de trabajo que determinan la convocatoria y con una validez por un tiempo determinado (de tres a cinco años), y en la segunda, ya restringida a los que aprobaron aquella primera fase, proceder a la selección definitiva de los candidatos utilizando, en su caso, las técnicas complementarias que el propio EBEP recoge y a las que nos hemos ya referido.
- b) Desarrollar los conceptos de imparcialidad e independencia de los órganos de selección (básicamente causas de abstención), junto a establecer como requisito de participación en los mismos el compromiso de cumplimiento de un Código ético para la participación en dichos órganos.

Valorar, de forma complementaria, si sería conveniente definir en forma expresa las exclusiones derivadas del EBEP y que hoy pueden plantear ciertas dudas (pertenencia a representantes de sindicatos, asociaciones profesionales, etc....).

c) Desarrollar más específicamente el significado y la incidencia en el proceso selectivo, del carácter eliminatorio o no, tanto de las que podemos denominar como pruebas básicas (pruebas complementarias y capacidad analítica) como las complementarias (test psicotécnicos, entrevistas, etc....) y, si se abre la posibilidad de dos fases según lo propuesto, su operatividad en cada una de ellas.

d) Precisar conceptos como habilidades y destrezas y su concreción en otros subconceptos utilizados habitualmente como las competencias, las actitudes, las aptitudes o los rasgos de personalidad, cuya concreción posterior en los perfiles de los puestos de trabajo es la que permite la utilización de las técnicas complementarias a que se ha hecho referencia.

e) Regular más detalladamente los Cursos de Formación y los Periodos de Prácticas, que sí que deben tener carácter eliminatorio, y que pueden ser tremendamente útiles en la comprobación de los conceptos a los que se ha hecho referencia con anterioridad, en superar los vacíos de la previa preparación, su operatividad en el proceso de selección y sus límites.

f) Desarrollo más decidido de la selección de personal temporal, recuperando algunas de las propuestas en su día realizadas por la Comisión de Expertos, regulando los requisitos mínimos de funcionamiento de las Bolsas de Trabajo para personal temporal, la duración máxima de nombramientos, etc....

g) Abordar la movilidad externa entre Administraciones pertenecientes a un mismo ámbito territorial autonómico, sus límites, los procesos de homologación en su caso y períodos mínimos de permanencia, sus requisitos y valorar la previsión de un eventual porcentaje de puestos de trabajo en entidades locales de gran número de efectivos que permita la movilidad de personal de pequeñas y medianas entidades locales.

h) Prever la organización administrativa necesaria para el desarrollo adecuado de estos procesos, que permita hacer efectivas la mayoría de las medidas que se contemplan en el EBEP, y a la que nos referiremos con mayor detalle al final del presente estudio al abordar el papel que pueden cumplir las Diputaciones Provinciales en la materia.

4.4 La consolidación del empleo temporal.

Como se sabe, y es más conviene resaltarlo de forma más decidida, la Disposición Adicional Cuarta permite a las Administraciones públicas realizar procesos de consolidación de empleo temporal. Pero he aquí el punto que ha de matizarse, esta disposición tan solo alude a que las administraciones públicas "podrán" efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal no a que sea necesariamente preceptivo ni conveniente realizarlo. De hecho la experiencia realizada, en este sentido, en los últimos años arrojan un balance ciertamente criticable respecto

de los objetivos conseguidos más allá de la realización formal de procesos de selección muchos de ellas viciados.

Es más la inclusión de dicha Disposición de dudosa constitucionalidad, en cuanto a la valoración de la experiencia en los puestos objeto de convocatoria (criterio que, por demás, puede ser radicalmente injusto pues solo mide el tiempo con independencia de cómo se haya prestado en tanto no se desarrollen procesos de evaluación del desempeño) como ha subrayado la mejor doctrina (SANCHEZ MORON), se sitúa justo en la posición contraria de lo que se viene manteniendo para la mejora de los procesos de selección.

La medida no recomendada por la Comisión de Expertos que propuso otro conjunto de medidas que finalmente no han sido recogidas en el EBEP y que se centraban en la reducción de la importante temporalidad en el empleo público que ya había sido denunciado por el Defensor del Pueblo (especialmente preocupante en las entidades locales), y que tiene en forma periódica otros precedentes con muy discutibles resultados a este respecto, puede, caso de que no sea adecuadamente utilizada, conseguir justo el efecto contrario al que se busca y alentar nuevas oleadas de personal interino.

De hecho, y hasta donde se conoce como se ha expuesto, la misma ya está produciendo los temidos efectos que preveía la Comisión y, de hecho, en numerosas instituciones locales ya se trabaja para convocar plazas "para interinos", sustituyendo las pruebas teóricas por exposiciones de ponencias y preparando concursos a la carta, bajo la aparente e interesada protección de la esta Disposición Adicional y el silencio, cuando no el apoyo explícito o implícito de las organizaciones sindicales y de los grupos políticos presentes en la institución.

En cualquier caso, ya fuese en virtud de la legislación de desarrollo que se dicte como han propuesto algunos expertos subrayando que la normativa de desarrollo debe proceder a realizar lo antes posible una regulación rigurosa y transparente tanto del contenido de las pruebas como de los méritos a valorar en la fase de concurso (FEREZ), como sin necesidad de ella si se aplica la misma directamente por las Administraciones públicas y se pretende realizar una política responsable de selección que, de forma efectiva, reduzca la temporalidad en el empleo público, deberá cuidarse especialmente el respeto de los principios enumerados en el artículo 55.2, plenamente aplicables a estos procesos también, y especialmente respetar la libre concurrencia de candidatos a las mismas con posibilidades reales de obtener la plaza.