

LAS NOVEDADES EN LA SELECCIÓN DE PERSONAL COMO PALANCA DE CAMBIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ESPERANZA PUERTAS POMAR
ÓSCAR EMBID IBÁÑEZ

SUMARIO: I. PRINCIPIOS RECTORES.– II. SELECCIÓN POR CUERPOS Y ESCALAS.– III. REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.– IV. PROCESOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN: 1. Cuestiones Generales. 2. Sistemas de Selección: A) Oposición. B) Concurso-Oposición. C) Concurso.– V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.– VI. OFERTA DE EMPLEO.– VII. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La selección del personal es uno de los procesos clave en cualquier organización. En las Administraciones Públicas estos procesos se han enfrentado, históricamente, con dos grandes problemas. Las irregularidades de los mismos que, en muchos casos, han supuesto la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y, por otro lado, los propios sistemas utilizados y su fiabilidad, en cuanto a la elección de las personas más idóneas para el desempeño de los puestos de trabajo. El Estatuto Básico del Empleado Público y el ALEPA vuelven a reafirmar la necesidad de garantizar el absoluto respeto a estos principios, cuyo éxito fundamenta en gran medida la legitimidad del empleo público y, a la vez, incorporan una serie de elementos cuyo desarrollo debe impulsar cambios muy notables en los procesos de selección y en los sistemas utilizados, con el fin de avanzar en la mejora de los resultados de estos procesos.

Palabras clave: Selección empleo público; competencias; Estatuto Básico del Empleado Público; Anteproyecto de Ley de Empleo Público; tribunales de selección; sistemas selectivos.

ABSTRACT: The recruitment is one of the key processes in any organization. In these processes the government has faced historically, with two major problems. The irregularities of the same that in many cases, have led to violation of the constitutional principles of equality, merit and ability and, secondly, the systems used and their reliability in terms of choosing the best people to the job performance. The Basic Statute for Civil Servants and the Draft Law on Public Employment of Aragon again reaffirm the need to ensure full respect for these principles, whose success largely based on the legitimacy of public employment, and one that incorporates a number of elements whose development

must promote notable changes in the selection procedures and systems used, in order to further improve the results of these processes.

Key words: recruitment for the Civil Service; competencies and skills; Basic Statute for Civil Servant; Draft Law on Public Employment of Aragon; recruitment bodies; recruitment systems.

La necesidad de transformar la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, premisa raramente negada ni por quienes se hallan directamente concernidos por responsabilidades en la materia, ni por quienes desarrollan en ellas funciones como empleados públicos, siquiera por la población en general, debe comenzar por un replanteamiento del acceso a funciones y cargos públicos, tanto en los principios rectores como en los sistemas y procedimientos.

Punta de lanza en cuanto a los aspectos requeridos de revisión ha sido la de dotar de mayor flexibilidad a esa gestión. El Estatuto Básico del Empleo Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (al que nos referiremos en adelante como EBEP), no ha sido ajeno a esta consideración. La propia Exposición de Motivos hace alusión a ello, aseverando que: *»El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adoptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea o en la propia Administración comunitaria».*

En consonancia con lo anterior, en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón (en adelante ALEPA), se manifiesta consciencia en cuanto a la necesidad de la renovación del modelo de empleo público existente, dotándolo de mayor flexibilidad, en aras a granjear mayor competitividad a la gestión de recursos humanos, como medio, incluso parece, como única alternativa posible, para seguir cumpliendo la finalidad de prestación de servicios de calidad a los ciudadanos de manera eficaz y eficiente.

Sin embargo el Estatuto Básico del Empleado Público, en el texto finalmente aprobado y vigente, por lo que a la selección de personal respecta, sin ser tan ambicioso en sus planteamientos como cabría haber esperado de un texto que tiene como objetivo declarado ser el elemento de referencia de ese proceso de transformación de la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, sí que incorpora elementos importantes que, en la medida en que las Comunidades Autónomas y el Estado los aprovechen en sus desarrollos normativos, pueden servir para introducir importantes cambios en ese proceso clave.

En el presente trabajo vamos a analizar algunos de los principales problemas que tiene la selección de los empleados públicos y las posibilidades de tratamiento que el EBEP y el ALEPA ofrecen.

I. PRINCIPIOS RECTORES

En un sistema selectivo en que el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad se encuentra constitucionalmente garantizado, dos son, en materia de principios rectores, las principales novedades introducidas por el EBEP (artículo 55), y por lo tanto recogidas en el ALEPA (artículo 60), sin perjuicio, por supuesto, de los tradicionalmente reconocidos, a saber, la agilidad en los procesos selectivos y la profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

Antes de entrar a analizar estos dos nuevos principios debe realizarse una mención a los principios constitucionales que se han conformado como verdaderos principios generales inspiradores y rectores de la gestión de cualquier aspecto de la política de personal.

1.- Igualdad, mérito y capacidad. No se va a profundizar en los mismos dada la numerosísima doctrina y jurisprudencia que existe sobre ellos y que ha servido para facilitar su concreción y ponderar su importancia.

Debe llamarse la atención acerca de la necesidad de que cualquier cambio que se pretenda acometer debe tener presente la aplicación estricta de estos principios. No puede olvidarse que la exigencia constitucional de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de publicidad, mérito y capacidad trasciende el mero ámbito jurídico y administrativo para constituir una exigencia de la sociedad y que, a la postre, del respeto a estos principios proviene una parte de la legitimidad social de los empleados.

El Informe de la Comisión de Expertos, tras reconocer que muchas Administraciones Públicas han hecho un esfuerzo para preservar ante todo la vigencia de estos principios en sus procesos de selección, puso de manifiesto la relajación que se observa en otras, pertenecientes principalmente al ámbito local.

Debe insistirse, por tanto, que cualquier propuesta de reforma debe pasarse por el filtro de estos principios rechazando aquellas que puedan suponer un riesgo de afectar a los mismos.

Dicho esto, no podemos quedarnos con meras declaraciones formales sino que hay que dotar de un contenido real a estos principios. Haciendo un paralelismo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, las Administraciones están obligadas a promover el ejercicio «real y efectivo de los

mismos». No cabe duda de que se ha avanzado mucho en este aspecto pero existen interrogantes importantes acerca de si efectivamente el sistema actual garantiza la igualdad real de acceso a los grandes Cuerpos superiores, especialmente, de la Administración General del Estado. No todo el mundo puede financiar los extensos y gravosos periodos de preparación que estos procesos exigen.

Por otra parte, los principios de mérito y capacidad se pueden ver también seriamente afectados en los casos en los que se produce una desconexión importante entre las pruebas de selección y las funciones y competencias de los puestos a desempeñar. En estos casos, la mera superación del proceso selectivo no sería suficiente para poder afirmar que se han garantizado dichos principios. Se habría garantizado que los candidatos seleccionados han sido teóricamente los que más capacidad han demostrado en superar unas pruebas concretas, pero no necesariamente los que más méritos y capacidad tienen para desempeñar los puestos.

2.- Entrando en el primero de los dos principios que se incorporan como novedad en el artículo 55 EBEP, el principio de agilidad, parece claro que en un contexto en el que transcurren meses, e incluso años, desde que la publicación de la Oferta de Empleo de la Administración correspondiente otorga oficialidad a la existencia de una vacante que debe ser objeto de provisión hasta que la misma es adjudicada a un empleado público con destino definitivo, no puede negarse la necesidad de dotar al sistema de una mayor agilidad.

Entre las causas que motivan esta excesiva duración pueden citarse:

a.- El elevado número de procesos y de aspirantes. Por ejemplo, una Administración de tipo medio como la de la Comunidad Autónoma de Aragón, con alrededor de 12.000 empleados en el sector de administración general, cuenta con más de 170 Escalas/Clases de Especialidad/ramas de funcionarios y categorías laborales.

Algunos de estos procesos son muy masivos en cuanto al número de aspirantes que se presentan. Así, en las convocatorias de las plazas de Administrativos y de Auxiliares de Enfermería correspondientes a la OPE de 2010, se han recibido 4.877 y 2.000 solicitudes, respectivamente.

b.- La centralización en la gestión de los mismos. Se trata de procesos muy centralizados que dependen de Unidades de selección, en muchos casos, sin los recursos y especialización mínimos.

c.- La propia configuración de las pruebas de selección que en la medida en que deben ser muy garantistas cuentan con procedimientos muy laboriosos.

El EBEP es consciente de esa dificultad cuando determina en su artículo 70.1 que la «ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años».

La agilidad de los procesos pasa ineludiblemente por dotar a los Centros encargados de la selección de mayores medios, de ahí la propuesta del ALEPA de configurar el IAAP como un Organismo Autónomo, y de, como veremos, adoptar modificaciones en los procesos.

En esta línea es interesante la novedad incluida en el ALEPA, de introducir pruebas de habilitación previa o reclutamiento, en aquellos que previsiblemente susciten una amplia concurrencia de participantes, o cuando, por las características de los puestos ofertados, así se considere oportuno, como parte del proceso de selección de los funcionarios de carrera o del personal laboral fijo, o celebrándose autónomamente, con la finalidad de selección personal funcionario interino o laboral temporal (artículo 68).

Sin embargo, habida cuenta que el anteproyecto se detiene ahí, queda abierto en qué han de consistir esas pruebas de reclutamiento, si en la realización de pruebas teóricas, o prácticas, o si se trata de un concurso.

Tampoco se despeja la duda de en qué situación jurídica queda el personal previamente habilitado o reclutado, ni si desempeñará o no funciones, más allá de los casos en que este sistema se emplee para la selección de personal interino o temporal, en que la respuesta afirmativa es evidente.

Incluso habrá de distinguirse de manera seria y rigurosa qué necesidades de recursos humanos deben realmente satisfacerse mediante la incorporación de personal en destino definitivo, y cuáles simplemente con carácter temporal, mediante este sistema de reclutación previa, u otro diverso, y en ello realiza con arrojo un paso adelante el EBEP, al reconocer, por fin, en su artículo 10, una figura que venía siendo demandada por la realidad fáctica, y que dota al sistema de una flexibilidad imprescindible: la selección de funcionarios interinos, no sólo para la provisión de vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera o la sustitución transitoria de los titulares, sino también para la ejecución de programas de carácter temporal y el exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses (la introducción de límites temporales es sin duda indispensable en orden a evitar la perversión del sistema mediante la perpetuación de situaciones temporales, a la que el devenir habitual nos tiene no poco habituados, pero que no por ello dejan de constituir una anomalía cuando no una flagrante irregularidad).

3.- Mención aparte merece la introducción en el Estatuto Básico del Empleado Público, y por ende en el ALEPA, de la exigencia de la profesiona-

lidad en los miembros integrantes de los órganos de selección (artículo 60 y 71 respectivamente).

El anteproyecto de texto legal exige que los miembros integrantes del órgano de selección cuenten con un nivel de conocimientos técnicos y en materia de selección de personal que les permita valorar los méritos y la capacidad de los candidatos. Además, aquéllos habrán de pertenecer al grupo de clasificación profesional a la que corresponda una titulación de igual o superior nivel académico al exigido en la respectiva convocatoria (art. 72).

Transcurridos ya cerca de cuatro años desde la aprobación de esta norma jurídica, que exige profesionalidad en los miembros de los órganos de selección, causa en realidad estupor que hasta 2007 no se haya exigido este requisito a todos los examinadores, sin excepción, de modo que no fue infrecuente encontrar, en cualquiera de los Tribunales nombrados para el acceso a cualesquiera cuerpos o escalas, miembros cuyo perfil profesional no guardaba relación alguna con ninguno de los conocimientos o aptitudes que se iban a valorar a los aspirantes.

Sin duda este pequeño gesto del EBEP supuso un paso adelante más, ya irrevocable, en la mejora de los sistemas de selección en aras a hacer posible el cumplimiento del objetivo de determinar qué aspirantes ostentan mayor capacidad, a cuya consecución puede contribuir la previsión del artículo 61 del texto básico y 71.2 del ALEPA de autorizar la creación de órganos especializados y permanentes para la selección de personal.

4.- No ofrece duda que la garantía del principio de publicidad resulta relativamente sencilla actualmente, inmersos como estamos en el mundo de las comunicaciones electrónicas y de la información globalizada, especialmente a través de internet, instrumentos que también pueden coadyuvar a la consecución de una total transparencia, tanto en el desarrollo de los procesos selectivos como en la actuación de los órganos de selección, cuestiones ambas a las que se refiere expresamente el ALEPA.

Sería necesario, sin embargo, caminar hacia la homogeneización, hoy inexistente, en la utilización de estos medios de comunicación para la difusión de la información relativa a las distintas fases de los procedimientos selectivos y los resultados obtenidos por los aspirantes, en orden a evitar que una iniciativa que nace con el objeto de reforzar la garantía de la publicidad y la transparencia acabe convirtiéndose en una vulneración del principio de igualdad.

Interesa destacar que a fin de promover la publicidad legal y constitucionalmente exigida se introdujeron en el ALEPA prescripciones como la de la obligatoriedad (art. 65.3), para todas las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación, de difusión de las convocatorias de procesos

selectivos de acceso y sus bases mediante su inclusión preceptiva en el Portal del Empleo Público de Aragón.

II. SELECCIÓN POR CUERPOS Y ESCALAS

Nuestro sistema de función pública se adscribe a los denominados sistemas de *carrera* que tienen, precisamente, en el procedimiento de acceso una de sus principales características. En estos sistemas el funcionario seleccionado no lo es para ocupar un determinado puesto de trabajo sino para ingresar en una categoría funcional (llámese Cuerpo, Escala o Clase de especialidad) a la que están adscritos un conjunto de puestos de trabajo que se irán ocupando a lo largo de la vida laboral del empleado.

El EBEP es continuador del modelo de función pública cerrado o de carrera pero, al igual que hacía el texto al que sustituye, introduce algunos elementos importantes ajenos al mismo. De esta forma, el EBEP sigue imponiendo la existencia de Cuerpos y Escalas u otros sistemas de agrupación de funcionarios (art. 75) vinculando su fundamento, precisamente, a los procesos selectivos: «que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo».

Y es ahí donde está el núcleo del problema: cómo compatibilizar la generalidad de estas agrupaciones con la especialización de los puestos. Cómo garantizar en los procesos de selección a estas agrupaciones el principio rector de «adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar» (art. 55.2.f) especialmente cuando se trata de competencias especializadas de nivel superior desarrolladas por puestos ubicados en ámbitos sectoriales muy diferentes.

La complejidad de las políticas sectoriales ha llegado a un punto en el que se necesitan verdaderos especialistas en la materia de que se trate. Ya sea urbanismo, educación, selección de personal, transportes, etc. Es cierto que esta problemática es exclusiva de los puestos de nivel superior y no de todos, ya que hay Escalas o Clases de especialidad que tienen adscritas un gran número de dotaciones con funciones muy homogéneas.

La opción de especialización tiene opiniones contrarias que siguen considerando que el actual sistema tiene en todos los casos mayores ventajas que desventajas. Se argumenta que una formación generalista, aún de carácter técnico, aporta a los empleados una visión global de gran valor en la gestión de los asuntos públicos. Es una crítica a tener en cuenta pero su superación debe venir, como veremos, de una mejora del perfil competencial de los puestos y no de una difuminación del mismo que es a lo que, en muchos casos, se llega

con el actual sistema. A lo expuesto debe sumarse otro elemento que el Informe de la Comisión de Expertos proponía elevarlo a la categoría de principio rector de los procedimientos de selección pero que finalmente no figura en el texto: el principio de eficiencia. Cualquier medida que se proponga dentro de la política de personal debe tener en cuenta su eficiencia. Desde esta perspectiva debería evaluarse en términos de coste económico, del tiempo necesario para la adquisición de las competencias que el puesto requiere en un nivel medio y, en definitiva, de calidad de desempeño, la selección de un empleado sin formación especializada para un puesto que la requiere.

Es posible que en la realidad de los años sesenta — la Ley de Funcionarios Civiles— o incluso de los años ochenta —Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública— este déficit de especialización no fuese especialmente problemático. Pero el importantísimo incremento del nivel de complejidad sectorial (basta con analizar la reglamentación de cada materia) unido a la evolución del papel que se demanda a las distintas Administraciones, de naturaleza post-burocrática y que convierte a los empleados en interlocutores con los actores sociales y protagonistas, por tanto, de esa Administración relacional y no en meros aplicadores de las normas, demanda un conocimiento sectorial muy profundo.

El propio EBEP contiene alguna propuesta que puede permitir superar esta situación. Así el artículo 73.3 establece que «los puestos podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad». Es decir, el EB consciente de esta tensión generalidad/especialidad permite que se definan áreas de especialización que jueguen como elementos de referencia tanto en la selección como en la provisión o en la formación. Definidas estas áreas sectoriales, se podría seleccionar para un área concreta o un puesto concreto de esa área adquiriendo la condición de funcionario de una determinada Escala o Clase de especialidad. A partir de aquí la movilidad futura se realizaría entre puestos adscritos a dicha Escala o Clase de especialidad, si bien atendiendo a la especialización del empleado. La regulación de los procesos de movilidad de los empleados ya recoge esta especialización (dos ejemplos: regulación del concurso de méritos contenida en el art. 14 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —BOA de 13 de junio— o las propias áreas funcionales establecidas por la Junta de Andalucía en el Decreto 65/1996, de 13 de febrero —BOJA de 7 de marzo— o por el Gobierno del País Vasco en el Decreto 77/2005, de 12 de abril —BOPV de 4 de mayo—) por lo que el salto no es tan grande como podría suponerse ni mucho menos.

III. REQUISITOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Además de los ya conocidos requisitos generales de acceso, el EBEP y en consonancia con ello el ALEPA (artículos 56 y 61, respectivamente), prevén una interesante novedad, a saber, que en la convocatoria puedan incluirse otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar, sin perjuicio, por supuesto, de su descripción de manera abstracta y general, de forma que no suponga la configuración de un proceso selectivo al que a la postre únicamente pueda aspirar una concreta persona o grupo de ellas.

IV. PROCESOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN

1. Cuestiones generales

Como se ha dicho, la consecución del objetivo de incorporación de la persona dotada de mayor mérito y capacidad, de la más idónea para el desempeño de las funciones de que se trate, no puede provocar la dilución de la alta legitimidad social de que gozan actualmente los vigentes sistemas de selección.

La situación de partida en cuanto a los sistemas de selección puede situarse en la asimilación de la tríada ya clásica prevista en las normas precedentes y que el EBEP sigue recogiendo, con unas claras notas valorativas. Oposición: conocimientos teóricos, memorística, formalista pero muy garantista con los principios constitucionales. Concurso: sistema arbitrario y fácilmente manipulable. Concurso-oposición: el sistema utilizado en los procesos de consolidación de empleo realizados.

Por lo tanto no es de extrañar que con estos precedentes los órganos jurisdiccionales hayan interpretado con dureza los requisitos que habían de cumplimentar los procesos selectivos convocados por las distintas Administraciones Públicas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, las sentencias dictadas al efecto han recaído fundamentalmente sobre las Entidades de Derecho Público, no sólo en cuanto a la exigencia de una identidad en los procedimientos respecto de la Administración Territorial Institucional, sino incluso en la forma de su cumplimiento, que una vez afirmada tal identidad es por lo tanto extrapolable a cualquier Administración Pública.

La valoración como antijurídica de determinados actos dictados en tal sentido por las Entidades de Derecho Público se ha basado, no sólo en una mera vulneración de la todavía vigente Ley de Función Pública cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, por su inaplicación, lo cual no

constituye, desde luego, el objeto del presente trabajo, sino incluso en que la forma de interpretación y aplicación de la misma realizada en dichas ocasiones infringía el artículo 23 de la Constitución en cuanto reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos.

Queremos con ello decir con ello que estos recelos jurisprudenciales, manifestados por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza y confirmados después en apelación por la Sala de dicha Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, no se vencen simplemente mediante una reforma legislativa que establezca nuevas reglas de juego, sino que es necesario que el Juzgador valore que estas nuevas reglas y sobre todo la aplicación que se hace de las mismas son acordes con la Constitución, cuyos principios permanecen inalterados. En este sentido, a juzgar por la tendencia actual, el juicio promete ser exigente.

Así, los pronunciamientos judiciales han pasado por negar directamente la posibilidad de una entrevista como prueba válida en un proceso selectivo o por admitirla si bien exigiendo un elevadísimo grado de precisión en la descripción de la misma.

Ya en el año 2004, en el Procedimiento Abreviado 204/2004 seguido ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza se enjuiciaba una convocatoria para la selección de personal laboral por una Entidad de Derecho Público.

Con independencia de la naturaleza jurídica de la entidad convocante, interesa destacar la minuciosidad con que se examina el contenido de la convocatoria y el alto grado de exigencia que se impone para entender satisfecho un grado suficiente de objetividad y por ende cumplidos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a funciones públicas.

Esta sentencia, en la que posteriormente se basarán otras del resto de Juzgados de la misma jurisdicción, en su fundamento jurídico segundo, tras valorar positivamente los extremos que sí podían encontrarse en al convocatoria, señala lo siguiente:

«Como se acaba de señalar, nada dice la convocatoria sobre cuál va a ser el criterio de valoración que se va a emplear, ni las normas por las que se va a regir la puntuación, y ni siquiera lo hace mediante remisión a alguna otra disposición. La convocatoria desarrolla dentro de lo que determina «perfil solicitado» cuáles son los méritos de que debe disponer el candidato para poder ser elegido, pero guarda silencio sobre la forma en que se valorarán los mismos, (...) se está vulnerando el principio de mérito, ... pues no se articulan medios en la convocatoria que permitan estimar que aquellos candidatos elegidos sean los que ostenten unos mejores méritos, pues se desconoce cómo se produce la valoración...».

En primer lugar debe quedar claro que éstos no fueron los únicos motivos por los que se anuló la convocatoria, dado que adolecía de otros vicios. No obstante, con la transcripción de este fragmento se pretende destacar la negativa valoración jurídica realizada por el juzgador de primera instancia respecto de la falta de precisión de la convocatoria, de la que extrae una vulneración del principio de mérito.

Esta afirmación de la sentencia, que podría parecer *a priori* evidente, no lo es tanto, o al menos a mi juicio no de una manera absoluta, si observamos cualquier otra convocatoria de las que habitualmente se publican en los boletines oficiales.

Examinemos, por ejemplo, la Orden 7 de septiembre de 2009, del Departamento de Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Facultativa Superior, Arquitectos, publicada en BOA nº 177, de 10 de septiembre de ese año.

La base sexta de la convocatoria se refiere a la estructura de las pruebas selectivas en los siguientes términos:

«6.1. El primer ejercicio consistirá en desarrollar por escrito dos temas de carácter general que propondrá el Tribunal, uno relacionado, sin ser coincidente, con el temario del programa de materias específicas y otro relacionado, sin ser coincidente, con el temario de materias comunes.

El Tribunal señalará en el momento de proponer este ejercicio el tiempo máximo concedido para su realización, sin que su duración pueda exceder de tres horas.

El ejercicio será leído literalmente por los aspirantes en sesión pública ante el Tribunal, que valorará la formación general, la capacidad de análisis, el orden y la claridad de las ideas desarrolladas, así como la corrección en la expresión escrita...».

Los criterios de valoración del primer ejercicio se hallan claramente expresados y no ofrecen lugar a dudas. Sin embargo, a continuación, se añade:

«6.2. El segundo ejercicio consistirá en exponer oralmente en sesión pública cuatro temas, sacados al azar, tres extraídos del grupo de materias específicas y uno del grupo de materias comunes. La exposición, que no podrá exceder de cuarenta y cinco minutos, comenzará por los temas del grupo de materias específicas.

Los candidatos dispondrán de un período de veinte minutos para la preparación de este ejercicio, sin que puedan consultar ninguna clase de textos o apuntes, si bien podrán utilizar durante la exposición el esquema o guión que hayan realizado.

Finalizada la actuación del candidato, el Tribunal podrá dialogar con él durante un período máximo de veinte minutos sobre las cuestiones expuestas o relacionadas con los temas que haya desarrollado.

6.3. *El tercer ejercicio consistirá en el desarrollo y resolución de uno o varios supuestos prácticos propuestos por el Tribunal, que estarán relacionados con las materias del programa.*

El Tribunal señalará en el momento de proponer el ejercicio el tiempo máximo concedido para su resolución, pudiéndose utilizar cuantos libros, textos o documentos, en soporte papel, se considere necesarios, aportados por los propios candidatos o disponibles en el local escogido por el Tribunal para realizar el ejercicio.

El ejercicio será leído literalmente en sesión pública ante el Tribunal, que podrá dialogar con el candidato durante diez minutos sobre las cuestiones relacionadas con el planteamiento y resolución del supuesto.

6.4. *El cuarto ejercicio será una prueba de conocimiento y comprensión del idioma francés o inglés. Dicha prueba consistirá en la traducción directa, sin diccionario, de un texto en el idioma elegido por el candidato en su solicitud y durante el tiempo que se señale por el Tribunal».*

Pues bien, ¿cuáles son aquí los criterios de valoración, más allá de la correcta ejecución del ejercicio, de la demostración suficiente de ostentar los conocimientos requeridos, además de estar en posesión de la correspondiente titulación, cuestión esta última que constituye un requisito para la participación en el proceso?

Dado que la convocatoria enjuiciada en 2004 por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza ofertaba puestos de auxiliar administrativo, examinaremos, también a modo de ejemplo, la Orden de 5 de septiembre de 2007, del Departamento de Presidencia, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón Escala Auxiliar Administrativa, Auxiliares Administrativos, publicada en BOA nº 116, de 1 de octubre.

En este proceso selectivo, tras una primera prueba consistente en un cuestionario de preguntas en forma de test, en el segundo ejercicio, sobre conocimientos informáticos se especificaba que se valoraría su ejecución correcta y se penalizarán tanto los errores mecanográficos como la omisión o incumplimiento de las normas de realización del mismo.

Sin embargo, el tercer ejercicio, de carácter voluntario y de mérito para mejorar la puntuación en la relación final de aprobados, consistió en una prueba de taquigrafía o de conocimiento de los idiomas francés o inglés, relatando la convocatoria únicamente en qué consistía la prueba, a saber, dictado y traducción, respectivamente, sin más precisión sobre los criterios de valoración.

A nivel estatal, la Orden del Ministerio de Justicia, de 18 de abril, por la que se convoca proceso selectivo para el Ingreso por el sistema general de acceso libre al Cuerpo de Abogados del Estado, publicada en BOE nº 103, de 30 de abril, realiza, del mismo modo, únicamente una descripción del

desarrollo del proceso selectivo con el contenido de las pruebas (exposición oral de temas extraídos del temario y ejercicios prácticos).

En cualquier caso esta sentencia a la que nos hemos referido fue confirmada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en sentencia de 18 de diciembre de 2007.

Posteriormente, se han producido en Aragón otros pronunciamientos judiciales similares especialmente centrados en evitar «un ámbito innecesario de incertidumbre en la valoración de los candidatos que resulta contraria a los principios de mérito y capacidad» y con imposición un alto grado de exigencia para entender satisfecha la objetividad exigible y por ende cumplidos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a funciones públicas.

Más optimista, en este sentido, es la conclusión a la que llega el Tribunal Supremo, en sentencia de 28 de marzo de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, que al examinar la adecuación a derecho de la introducción de la Entrevista Conductual Estructurada como prueba selectiva en el procedimiento para la provisión de puestos de trabajo en comisión de servicios en la administración autonómica vasca señala que el método es idóneo en todas sus posibles formas para seleccionar a los empleados públicos conforme a los principios de mérito y capacidad con respeto al de igualdad, salvo en los casos en que se demuestre incompatible con las premisas constitucionales sobre las que descansa la función pública. Por lo tanto, dice el alto tribunal, la cuestión se centra en la conformidad o no, en cada caso, de este método con tales postulados de la Carta Magna, conformidad que ha de suponersele, ya que, según esta sentencia, no hay razón para excluirla de la presunción de validez que se predica de los actos y disposiciones administrativas a tenor del artículo 57.1 de la Ley 30/1992, y la carga de desvirtuarla pesará sobre el recurrente.

Puede finalizarse este encuadramiento general señalando las dificultades de evolución de los procesos de selección. Las referencias jurisprudenciales nos muestran como los tribunales han aceptado unos importantes márgenes de discrecionalidad técnica en las valoraciones realizadas por los órganos de selección respecto a las pruebas utilizadas *tradicionalmente* en el sector público, pero estos mismos márgenes se cuestionan o simplemente no se admiten cuando lo que se pretende es la utilización de procesos empleados *tradicionalmente* en el sector privado pero novedosos en el público.

2. Sistemas de Selección

La enumeración y definición de los sistemas selectivos introduce destacables variaciones respecto de la normativa derogada, comenzando por algunas precisiones sobre los condicionantes que deban concurrir para la elección de uno u otro sistema (artículo 61 del EBEP y 66 del ALEPA).

En definitiva, seguimos contando, para el acceso al empleo público, con el sistema de oposición, que se consolida como el de utilización generalizada; el de concurso-oposición, de aplicación preferente para aquellos puestos de trabajo de especial dificultad técnica, responsabilidad y especialización en los que se considere necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa para el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias; y el de concurso, al que puede recurrirse sólo con carácter excepcional y previa habilitación mediante ley formal cuando se trate de la selección de funcionarios de carrera.

A) Nos referiremos en primer lugar al sistema de oposición

El EBEP y el ALEPA sin optar por una revolución o cambio radical del sistema, probablemente por los motivos y prevenciones ya mencionados, sí que prevén nuevas pruebas que valoren otros aspectos, además de los conocimientos teóricos, como las habilidades prácticas, destrezas y aptitudes, en definitiva las competencias profesionales.

El sistema de oposición debe dejar de ser un procedimiento para la exclusiva demostración de la posesión de unos conocimientos teóricos de tipo técnico.

Cobra aquí singular relevancia la superación del actual modelo de Relaciones de Puestos de Trabajo para su evolución paulatina hacia un sistema de gestión por competencias, que pueda tener su reflejo tanto en la formación, como en la provisión de puestos de trabajo y también en el primer acceso al empleo público.

En el siguiente cuadro figuran las competencias definidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —sector administración general— en el marco de un proyecto en fase desarrollo que tiene por objeto incorporar la gestión por competencias a los principales procesos de la gestión de personal.

<ul style="list-style-type: none">• Competencias institucionales:<ul style="list-style-type: none">CI.01. Orientación al ciudadano.CI.02. Aprendizaje permanente.CI.03. Compromiso con la calidad.CI.04. Desempeño transversal.
<ul style="list-style-type: none">• Competencias personales:<ul style="list-style-type: none">CP.01. Análisis de situaciones y toma de decisiones.CP.02. Atención y servicio.CP.03. Autocontrol.CP.04. Autonomía personal.CP.05. Dirección de personas.CP.06. Flexibilidad.CP.07. Liderazgo.CP.08. Negociación.CP.09. Organización y planificación.CP.10. Orientación a resultados.CP.11. Relación y comunicación interpersonal.CP.12. Resolución de conflictos.CP.13. Trabajo en equipo y cooperación.
<ul style="list-style-type: none">• Competencias técnicas

Las *competencias institucionales* se derivan de la misión de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y están impregnadas de los principios de su cultura organizativa. Representan aquellas características que han de poseer y desarrollar todas las personas que la integran porque condensan los valores de esta Administración. Estarán presentes en todos los puestos de trabajo de esta organización.

Las *competencias personales* integran las habilidades personales que han de desempeñar los trabajadores de esta Administración en su puesto de trabajo. Estas competencias están graduadas en cuatro niveles de desempeño, definiendo, de forma precisa y observable a través de ejemplos de conductas asociadas, el significado de cada uno de ellos, de manera que, en el futuro, cada puesto de trabajo llevará asociado un número concreto de competencias a desempeñar y en un nivel determinado.

Finalmente, las *competencias técnicas* integran los conocimientos y habilidades técnicas o profesionales requeridos para desempeñar adecuadamente un puesto de trabajo. La información para identificar estas competencias está previsto que proceda tanto del análisis de puestos de trabajo que se está llevando de forma paralela como de las unidades de competencia identificadas por el Instituto Nacional de las Cualificaciones (1)

(1) EMBID IBÁÑEZ, O., FERNÁNDEZ-VELILLA HERRANZ, B. y RUEDA SÁNCHEZ, I. (2011). *Gestión por Competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza, Gobierno de Aragón. Departamento de Presidencia. En dicha publicación se contiene el Diccionario de Competencias junto a una explicación del proyecto y de sus principales aplicaciones a los procesos más importantes de la gestión de personal.

Sólo tras una correcta configuración de los puestos de trabajo y de las competencias necesarias para su óptimo desempeño puede configurarse un proceso selectivo adecuado o ajustado y determinar el tipo de pruebas que permitan valorar la mayor o menor concurrencia en el candidato de esas precisas competencias. Se trata, en definitiva, de identificar con claridad el mérito y la capacidad requeridas, para hacer posible su precisa búsqueda, y por supuesto, su hallazgo.

En tal sentido resulta especialmente interesante como se ha anticipado la previsión del artículo 73.3 del EBEP, que permite la agrupación de puestos de trabajo en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad. La definición de áreas de especialización mediante dichas agrupaciones puede permitir afinar, en el momento de la selección, tanto los conocimientos estrictamente técnicos exigibles como las idóneas competencias, habilidades y destrezas.

No en vano introduce el artículo 61 del EBEP y 69 del anteproyecto de LEPA la posibilidad de incluir no sólo las tradicionales pruebas que permitan al órgano de selección la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, el dominio de lenguas extranjeras o la superación de pruebas físicas, sino también otras que consistan en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, la exposición curricular por los candidatos, la superación de pruebas de capacidades cognitivas y de personalidad o la realización de entrevistas.

Todo lo anterior cuidando especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, lo que exige, una vez más, una correcta definición de dichas tareas y funciones.

En esta línea se han seguido las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público de introducir en los procesos selectivos además de las tradicionales pruebas orales y escritas de evaluación de conocimientos teóricos, otras orientadas a examinar «la aptitud y las capacidades cognitivas», o que consistan en la realización de «ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas y, en su caso, la superación de pruebas físicas», completando las pruebas selectivas con «la superación de pruebas psicométricas o de exámenes médicos», así como con «instrumentos de información biográfica de los candidatos y valoración de méritos y referencias».

En este sentido debe destacarse que la Unión Europea acaba de modificar sus procesos de selección, introduciendo los criterios que figuran en el siguiente cuadro (2).

(2) Datos de la Oficina de Selección de la Unión Europea.

- ✓ oposiciones mucho más rápidas y con menos fases de procedimiento
 - ✓ ciclo anual de oposiciones para los perfiles de empleo más comunes
 - ✓ pruebas por competencias.
- Además de aptitudes y conocimientos profesionales específicos, se evalúan las siguientes competencias básicas:
- ✓ análisis y resolución de problemas
 - ✓ comunicación
 - ✓ trabajo de calidad y resultados
 - ✓ aprendizaje y desarrollo
 - ✓ determinación de prioridades y organización
 - ✓ resistencia
 - ✓ trabajar con otras personas.

En relación a las distintas pruebas de selección no pueden desconocerse los estudios científicos que se han realizado sobre la validez predictiva de cada método de selección. En el siguiente cuadro se recogen los datos elaborados por J. F. Salgado (3) respecto a la validez operativa de distintos métodos de selección.

Fiabilidad y Validez de diversos Métodos de Selección de Personal

MÉTODOS	FIABILIDAD	VALIDEZ OPERATIVA
Sección 1		
Capacidad Cognitiva General	.83	.71
Razonamiento Matemático	.85	.52
Razonamiento Espacial-Mecánico	.77	.51
Razonamiento Verbal	.83	.35
Capacidad Perceptiva	.67	.52
Memoria	.77	.56
Personalidad – Conciencia	.80	.30
Experiencia	1.0	.25 ¹
Personalidad – Estabilidad Emocional	.85	.20
Personalidad – Amigabilidad	.79	.17

(3) SALGADO J. F., es catedrático de Recursos Humanos y Psicología del Trabajo en la Universidad de Santiago de Compostela. Destacan sus aportaciones a la renovación de los procesos de selección en las Administraciones Públicas, entre ellas: «El ingreso en las Administraciones Públicas: selección por competencias» presentada como ponencia al congreso *Los Recursos Humanos en la Administración Pública: Nuevos enfoques en la gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. 2005, Vitoria. «La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública Española: Propiedades psicométricas y reacciones de justicia», publicado en la *Revista de Psicología del trabajo y de las organizaciones*, 2007, vol. 23, nº 1.

Sección 2		
Entrevista Conductual Estructurada	.83	.63
Exámenes (Tests) de Conocimientos	.80	.45
Assessment Center — Simulaciones	.70	.37
Entrevistas Convencionales Estructuradas	.65	.33
Referencias Personales	.60	.25
Inteligencia Emocional	.70	.23
Entrevistas No Estructuradas	.50	.15
Valoración de Méritos y Formación	.80	.16

Nota: Validez operativa = validez observada corregida por fiabilidad del criterio y restricción indirecta en el predictor.

¹ = validez operativa para una experiencia entre 5 y 10 años en el puesto de trabajo.

Llama la atención los malos resultados de dos métodos ampliamente utilizados por las Administraciones Públicas en sus procesos de provisión de puestos: la experiencia y la valoración de méritos y formación.

En relación a la prueba puramente teórica y al contenido del temario, el anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón introduce una previsión muy interesante, destinada a facilitar la movilidad administrativa, y que parece, en realidad, una exigencia de sentido común: la homogeneidad en las pruebas y los temarios básicos que constituyan las condiciones mínimas correspondientes a procesos para acceso a un mismo tipo de puesto o cualificación profesional.

Éste de la ausencia de homogeneidad y proporcionalidad fue, por cierto, uno de los argumentos esgrimidos a favor de la nulidad radical de las convocatorias en aquellos procesos selectivos de los que se ha hablado más arriba: el elevado nivel de exigencia, mucho mayor que el reclamado habitualmente por otras Administraciones Públicas para puestos similares, por ejemplo, de Auxiliar Administrativo. Sin insinuar aquí, por supuesto, que ello sea causa de nulidad, y de hecho no fue valorado como tal por los órganos jurisdiccionales, ello no es óbice para afirmar que sería deseable esa homogeneidad como garantía de la racionalidad y adecuación de los procesos selectivos, y a fin de facilitar, además, la movilidad interadministrativa y coadyuvar a la resolución de los conflictos retributivos.

En cualquier caso, puede concluirse con la imperiosa necesidad de abordar la reforma de los métodos de selección a la luz de las nuevas posibilidades que el EBEP ofrece, despojando a la «oposición» de sus elementos más negativos, que incluso han llegado a configurar y lastrar el propio concepto, e ir introduciendo paulatinamente aquellos instrumentos previstos en el art. 69

del ALEPA que ayuden a mejorar el resultado de la selección en función de las competencias definidas en los puestos; y todo ello, con absoluto rigor y con la mayor de las exigencias en cuanto al respeto de los principios constitucionales. Al punto, incluso, de que en este proceso se produzca una suerte de «refundación» del concepto de oposición que aumente, si cabe, la legitimidad que actualmente tiene al mantener sus mejores valores (transparencia, objetividad, etc) e incorporar otros nuevos absolutamente necesarios (garantía de acierto en el selección, selección del candidato más «competente», agilidad, etc.).

B) Concurso-oposición

Sobre este sistema selectivo se limita el EBEP a señalar, en su artículo 61.3 que los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma, el resultado del proceso selectivo.

El artículo 66.3 del ALEPA añade que la valoración de los méritos se efectuará conforme al baremo previsto en las bases de la convocatoria.

No podemos detenernos a examinar el alarmante grado de litigiosidad alcanzado, no sólo en Aragón, por la aplicación del sistema de concurso-oposición (cuya nada infrecuente calificación como «proceso de consolidación de empleo» anticipa ya su configuración y problemática asociada).

No obstante, sin ánimo de entrar en polémicas estériles, no podemos dejar de comentar la previsión que del concurso-oposición se contiene en el ALEPA que señala que *«El concurso-oposición se utilizará como sistema de selección preferente para aquellos puestos de trabajo de especial dificultad técnica, responsabilidad y especialización en los que se considere necesaria la acreditación de la suficiente formación y experiencia previa para el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias.»*

Pues bien, la utilización de esta argumentación como base para la elección del concurso-oposición como sistema de selección, únicamente tendrá sentido en los supuestos en que esos puestos de trabajo de especial dificultad técnica no sean provistos en ningún caso por personal interino que carezca de dicha contrastada formación y experiencia previa, pues lo contrario supone, no sólo una burla a la afirmación misma de que el desempeño adecuado de las funciones y tareas que le son propias exige formación y experiencia, sino que además implica una condena a la previa precariedad laboral, o más exactamente, precariedad en el nombramiento.

En definitiva, ni tiene sentido pretender que puede desempeñarse como interino sin o con escasa experiencia previa un puesto al que no puede acce-

derse como funcionario de carrera (o personal laboral o estatutario fijo) precisamente por esa falta de experiencia, ni por ende lo tendrá, a la hora de fijar la puntuación que ha de otorgarse en la fase de concurso, atribuir mayor puntuación a la experiencia obtenida en el sector público que a la adquirida en el sector privado (lo que hoy en día es bastante frecuente en los procesos de concurso-oposición), dado que el sector privado sería el único en que puede obtenerse esta experiencia, fuera de los casos de empleados públicos que gozando de un nombramiento definitivo en otra Administración decidan participar en un proceso selectivo de nuevo acceso en lugar en uno de movilidad interadministrativa.

C) Concurso

El Estatuto Básico del Empleado Público incorpora una nueva definición del concurso, en su artículo 79, que si bien se refiere a él como procedimiento de provisión de puestos en relación a la movilidad de quienes ya gozan de la condición de empleados públicos, y en tal sentido se encuentra sistemáticamente situado en el texto legal, es extrapolable cuando su utilización tiene por objeto la selección de aspirantes para su acceso a la Administración pública.

Se concibe, por lo tanto, en adelante, el concurso, como «la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos».

Esta nueva definición legal trae causa de la voluntad de incorporación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP, que propuso *«realizar entrevistas o «tests» de selección, siempre que se encomienden a profesionales especializados, o acudir a la valoración de memorias, proyectos o simulaciones»*.

Si bien es cierto que dichas propuestas se idearon en el marco del concurso como procedimiento de movilidad del empleado público, y en cumplimiento de la sugerencia de la propia Comisión de *«revisar a fondo el sistema de provisión de puestos de trabajo»* y *«flexibilizar la actual regulación de los concursos, de manera que se tengan en cuenta significativamente los resultados de la evaluación del rendimiento del rendimiento de los empleos públicos, más que otros méritos o supuestos méritos más formales»*, no es menos ciertos que dichos instrumentos —«tests», entrevistas, valoración de memorias, proyectos o simulaciones— son igualmente aconsejables cuando de un proceso selectivo se tratare.

V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

No puede dejar de mencionarse el reto que supone el acceso al empleo público de personas con discapacidad, que vaya más allá del mero cumplimiento estadístico de unos porcentajes predeterminados, para suponer un compromiso social de las Administraciones Públicas y que especialmente en el caso de la discapacidad intelectual suponga un auténtico nuevo modelo de acceso completamente adaptado tanto en el procedimiento como en la valoración del mérito y la capacidad.

Tanto el EBEP, en su artículo 59, como el ALEPA, en el 64, comienzan con una prescripción general de reserva en la Oferta de Empleo Público de un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, añadiendo además el texto aragonés el objeto de alcanzar el 2 por ciento del total de los efectivos.

Por nuestra parte apostillaremos que, en orden a la real consecución de este objetivo y a fin de dotar de garantías a la reserva de puestos de trabajo a personas con discapacidad, parece aconsejable suprimir definitivamente la frecuente previsión en las convocatorias según la cual las plazas reservadas a discapacitados que queden desiertas acrecen al resto de las ofertadas, para ser sustituida por una obligación de mantenimiento de la vacancia de dichas plazas que se añadirán a la siguiente Oferta de Empleo Público, y por ende a la siguiente convocatoria como reservadas para discapacitados, además de las que correspondan por aplicación en el ejercicio correspondiente de la misma norma legal.

Continuando con las medidas que hagan posible el acceso al empleo público de personas con discapacidad, tanto el EBEP como el anteproyecto de LEPA disponen la necesidad de adopción, «en función del tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial», de «las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de contenidos, tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado el mismo, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad».

Mención especial merece el párrafo quinto del artículo 64 del anteproyecto aragonés, que reza como sigue:

«5. La selección para puestos reservados a discapacitados psíquicos podrá realizarse a través de concurso de méritos o de concurso-oposición. En todo caso, los procesos de selección estarán dirigidos a comprobar que los aspirantes poseen los repertorios básicos de conducta y los conocimientos imprescindibles que les permitan el ejercicio de las funciones propias del puesto de trabajo. A tal efecto, el proceso de selección podrá incluir un periodo de adaptación al contenido del puesto y al entorno laboral de un máximo de dos años, superado el cual se producirá su nombramiento definitivo o contratación con carácter fijo.»

En tal sentido merece ser destacada la experiencia puesta en marcha en la Administración autonómica aragonesa mediante Orden de 15 de diciembre de 2010, del Departamento de Presidencia, por la que convocan pruebas selectivas para ingreso, por turno independiente para discapacitados intelectuales, como personal laboral fijo de la categoría profesional de Personal de Servicios Auxiliares y de Personal Especializado de Servicios Domésticos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, publicada en BOA nº 7, de 12 de enero de 2011.

En ella se comienza diciendo que el artículo 61 del EBEP y el artículo 27 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, prevén el concurso de méritos como uno de los procedimientos de selección del personal laboral, si bien, evidentemente, dicho sistema debe ser objeto de una interpretación muy restrictiva. No obstante en el caso de pruebas de selección reservadas a personas con discapacidad intelectual éste se revela, según se explica, como el procedimiento más adecuado, dado que el procedimiento de acceso mediante pruebas basadas en la mera competitividad intelectual puede resultar, según expresa la Orden citada, contradictorio con la discriminación positiva que fundamenta la reserva de plazas a personas con discapacidad intelectual.

En consecuencia, esta iniciativa perfiló una convocatoria consistente en un proceso valorativo dividido en dos fases.

En la primera se atendería a los méritos de preparación y experiencia laboral. Los aspirantes que superasen dicha fase, cuyo número no podría ser un superior al de plazas convocadas, accederían a una segunda fase en la que serían adscritos provisionalmente a los puestos objeto de la convocatoria durante un plazo de doce meses *«al objeto de determinar si poseen los repertorios básicos de conducta y los conocimientos imprescindibles que les permitan el ejercicio de las funciones propias de los mismos»*.

Concluido el citado plazo, durante el cual los aspirantes desempeñarán sus funciones bajo el régimen jurídico del contrato temporal de interinidad, percibiendo las retribuciones íntegras del puesto, habrá de emitirse un informe relativo a la integración de cada candidato en el entorno laboral y a la posesión de dichos conocimientos y conductas, formalizándose los correspondientes contratos laborales indefinidos con aquellos candidatos que obtengan informe favorable.

La convocatoria contempla, incluso, como instrumento para la garantía del proceso selectivo y del éxito de los aspirantes, la colaboración de un preparador laboral, que, coadyuve a la inserción laboral de los participantes.

Si, no obstante, el resultado fuese de integración desfavorable, no sólo se contempla la posibilidad de la declaración de no superación del proceso

selectivo, sino también, alternativamente, la repetición de la fase de interinidad en otro centro de trabajo, con las adaptaciones procedentes.

VI. OFERTA DE EMPLEO

No es posible cerrar un tema como el del acceso al empleo público sin referirnos a la sentencia de 29 de octubre de 2010 (notificada a los Servicios Jurídicos autonómicos el 26 de enero de 2011), del Tribunal Supremo, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo al resolver el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 18 de mayo de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

El proceso tenía por objeto el examen de la adecuación a derecho de la Oferta de Empleo Público aprobada y publicada en 2007, y que había sido impugnada por no haberse incluido en ella la totalidad de las vacantes existentes en tal momento y provistas por interinos, interpretando la parte recurrente que ello implicaba una vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

Pues bien, a pesar de haber resuelto el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en sentido desestimatorio, indicando que el precepto citado de la Carta Magna no implica un derecho de acceso a la función pública, sino un derecho a hacerlo en condiciones de igualdad, el Tribunal Supremo discrepa, y casa la sentencia de instancia, razonando en su Fundamento Jurídico Segundo lo siguiente:

«Ha de acogerse este motivo de casación por las razones siguiente. En primer lugar, como sostiene la recurrente, el derecho de acceso al empleo público es un derecho fundamental de configuración legal, tal como expresamente dispone el artículo 23.2 de nuestra norma constitucional. Pues bien, ha sido en desarrollo de ese derecho constitucional de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad que el Estatuto Básico del Empleado Público dispone en su artículo 10.4 que «En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización»; y en el apartado 1 de este precepto se dispone que: «Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera».

Por su parte el artículo 7.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que «las plazas ocupadas por

interinos serán incluidas en la primera oferta de empleo público que se apruebe, salvo los casos de sustitución de funcionarios»

La claridad de estos preceptos no dejan duda de la ilegalidad del acuerdo impugnado, en este punto, al que restringe la recurrente el recurso de casación, y único en el que podemos entrar en consecuencia. Ahora bien, la cuestión es si nos encontramos ante una simple ilegalidad, o por el contrario la misma afecta al derecho fundamental. Y hemos de admitir que así es, pues no hay mayor negación del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución que la negación de los procesos públicos de selección legalmente establecidos. (...)

Tampoco cabe alegar motivos económicos y de autoorganización, pues las plazas están presupuestadas y ocupadas por funcionarios interinos. En consecuencia, lo que no puede alegarse es el incumplimiento de la ley, cuando es clara y precisa, en desarrollo precisamente del derecho fundamental alegado por los recurrentes.»

Este pronunciamiento judicial resulta inquietante entre otras consideraciones habida cuenta que nada señala en relación a como armonizar estos preceptos legales en que se basa para entender infringido el artículo 23.2 del texto constitucional y la ya habitual previsión de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado en el sentido de limitar a todas las Administraciones Públicas el número de plazas que cabe ofertar estableciendo un porcentaje máximo sobre la denominada tasa de reposición de efectivos (referida a los efectivos de personal que causan baja por fallecimiento, jubilación o declaración de incapacidad permanente).

En tal sentido no fue una excepción la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, en cuyo artículo 22 se prescribió que *«Durante el año 2007, el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 100 % de la tasa de reposición de efectivos».*

Esta orden legal, de aplicación a todas las Administraciones Públicas, y por supuesto a la autonómica aragonesa, es absolutamente independiente y ajena al número de vacantes presupuestadas y provistas por interinos en cada Administración.

Más inquietante, si cabe, resulta la situación si nos detenemos a examinar las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que han limitado cada vez más el número de plazas susceptible de ser ofertado en las Ofertas de Empleo Público, manteniéndolo para 2008 en un máximo del 100% de la tasa de reposición de efectivos, en un 30% para 2009, en un 15% para 2010 y finalmente, por el momento, en un 10% para 2011.

VII. CONCLUSIÓN

El incremento en la calidad de la prestación de los servicios públicos pasa sin duda por una mejora en la gestión de los recursos humanos, más flexible y dinámica, más permeable a las necesidades de la sociedad a la que sirve, comenzando por una modificación paulatina de la selección de los empleados públicos, que sin perder su objetividad gane en agilidad y vaya introduciendo nuevas herramientas e instrumentos que se han revelado eficaces en el sector privado y que permitan reclutar realmente a los ciudadanos dotados de mayor mérito y capacidad.

