

## O EMPREGO PÚBLICO: PLANIFICACIÓN E ACCESO

Susana Menéndez Otero

Funcionaria do Consello de Contas de Galicia

**Resumo:** *O réxime xurídico especial que o legislador constitucional decide outorgarlle ao funcionario público, fundamentado nese servizo ao interese xeral inherente ás súas funcións, está en creba. A dualidade de réximes xurídicos, estatutario e laboral, xa é consubstancial ao noso modelo de emprego público. A funcionarización e a consolidación tenden a perder o seu carácter de excepcionalidade e a se converter nunha nova vía de acceso á Función Pública, dificultando, doutra banda, o obxectivo de afrontar con eficacia o primeiro elo cara á racionalización da administración pública: a planificación, base necesaria para deseñar un sistema de emprego público coherente e eficaz.*

**Palabras clave:** *Instrumentos de planificación. Acceso ao emprego público. Funcionarización e consolidación.*

**Abstract:** *The special legal system that the constitutional legislator decides to grant the civil servant, based on that service to the public interest inherent in their duties, is in bankruptcy. Duality of legal systems, statutory and professional, is inherent to our model of public employment. The "funcionarización", or conversion of the employees to civil servants, and the "consolidación", or conversion of a temporary contract in a permanent contract in the Public Service, tend to lose their exceptional character and become a new gateway to the Civil Service, making it difficult, on the other side, to deal effectively with the first step towards the rationalization of the Civil Service: planning, a necessary keystone to design a consistent and effective public employment system.*

**Keywords:** *Planning instruments. Public Service access. Funcionarización and consolidation.*

**Índice:** *1. Conceptos previos. O empregado público. 2. Planificación: a necesaria incorporación de persoas idóneas, cualitativa e cuantitativamente. 2.1. Plans ben estruturados. 2.2. Oferta de Emprego Público (OPE). 2.3. rexistros de persoal. 2.4. Relacións de Postos de Traballo. 3. Acceso ao emprego público. 3.1. Principios constitucionais. 3.2. Outros requisitos para o acceso. 3.3. Órganos de selección. 3.4. Procedemento selectivo. Principios procedimentais. 3.5. Sistemas selectivos. 3.5.1. Funcionarios de carreira e laborais fixos. 3.5.2. Funcionarios interinos e persoal laboral temporal. 3.5.2.1. As listas de contratación ou bolsas de emprego temporal. 3.6. Funcionarización e consolidación. 3.6.1. Probas restrinxidas. 3.6.2. A funcionarización e consolidación na normativa. 4. Revisión do sistema. 5. Bibliografía.*

## 1. CONCEPTOS PREVIOS. O EMPREGADO PÚBLICO

En España existe un sistema dual de emprego público, especialmente trala Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública de 1984, xa que xunto ao réxime estatutario establecido constitucionalmente permítese a coexistencia dun réxime laboral –aínda que xa a Lei de 1964 autorizou a incorporación de persoal sometido ao dereito privado–.

Como sinala o Informe do 25 de abril de 2005 da Comisión para o estudo e preparación do *Estatuto Básico del Empleado Público*<sup>1</sup>, esta dualidade de réximes xurídicos, estatutario ou administrativo e laboral, "desenvolveuse de tal xeito nas últimas décadas que é xa consubstancial á nosa paisaxe administrativa, ao noso modelo de emprego público".

A propia Comisión recoñece que este modelo dual, aínda que non goza do pleno apoio constitucional, tampouco pode considerarse contrario á Norma Suprema. De feito, o Texto Constitucional establece unha reserva de lei en materia de Función Pública que o lexislador competente debe respectar; agora ben, esta reserva de lei non resulta vulnerada se o lexislador especifica cales son os postos de traballo que necesariamente deben ser desempeñados por funcionarios. Respectando este límite, as Administracións públicas gozan do poder de autoorganización para adscribir os demais postos de traballo a persoal laboral ou eventual. Esta potestade de autoorganización debe exercitarse dentro do marco legal e suxeita aos eventuais controis de legalidade por parte dos Tribunais.

O lexislador estatal considera que a Norma Constitucional permite unificar esta dualidade no sistema ao establecer un verdadeiro estatuto ineludible para todos os empregados públicos, calquera que sexa a natureza do seu vínculo. Así o recoñeceu a Comisión de expertos do EBEP ao admitir que, aínda que no persoal das Administracións Públicas se integren funcionarios e persoal laboral, uns e outros forman parte do emprego público, polo tipo de entidade para a que prestan servizos, e este emprego público presenta unhas características e comporta unhas esixencias que o diferencian do emprego no sector privado. Neste sentido, as notas principais do estatuto xurídico do empregado público –como son o acceso de acordo cos principios de igualdade, mérito e capacidade, e a garantía para a imparcialidade no exercicio das súas funcións– deben ser esixidas a todo aquel que preste os seus servizos nunha Administración

---

<sup>1</sup> INFORME de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público do 25 de abril de 2005, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP goberna, Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública.

Pública, pois estes requisitos están directamente conectados cos postulados de obxectividade e eficacia proclamados para a actuación da Administración Pública.

Consolidado pois este carácter dual, e aínda que con esixencias distintas, todo empregado público (funcionarios de carreira; funcionarios interinos; persoal laboral fixo ou temporal; e persoal eventual) que desempeña funcións retribuídas nas Administracións Públicas ao servizo dos intereses xerais está suxeito a determinadas esixencias, que afectan de forma especial aos sistemas de acceso.

Na actualidade, a elevada presenza de interinos e contratados temporais incide na nota de temporalidade fronte á permanencia predicada dos empregados públicos, que segundo o Informe monográfico do *Defensor del Pueblo* do ano 2003, sobre a provisionalidade e temporalidade no emprego nas Administracións Públicas<sup>2</sup>, reflicte a consolidación desta dualidade no emprego público. Ademais, neste Informe se incide nos abusos en que se estaba incorrendo coa atribución de interinidades para postos que deberían ser desempeñados por funcionarios de carreira e nas situacións de eventualidade e temporalidade en empregos laborais que, polas súas características, deberían ter carácter fixo. Estes feitos, segundo o *Defensor del Pueblo*, distánciannos do modelo de Función Pública deseñado polo lexislador constitucional.

## 2. PLANIFICACIÓN: A NECESARIA INCORPORACIÓN DE PERSOAS IDÓNEAS, CUALITATIVA E CUANTITATIVAMENTE

"As empresas poden aprender da administración, o mesmo que a administración pode aprender das empresas"<sup>3</sup>. Esta frase, que Francisco Longo lle atribúe a Henry Mintzberg, permítenos suavizar a rixida confrontación que parece rexer a ambos sectores, de cara á súa optimización respectiva. Ámbitos como a planificación, a motivación ou a avaliación do desempeño, notoriamente deficientes no sector público, son campos nos que podería darse

<sup>2</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público*.

<sup>3</sup> LONGO, Francisco, no seu artigo *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*, publicado na Revista do CLAD Reforma y Democracia, nº 19, febreiro de 2001, Caracas, atribúelle esta frase a MINTZBERG, Henry, *Managing Government, Governing Management*, en Harvard Business Review, maio-xuño 1996.

esta aproximación.

Certo é que o emprego no sector público debe reunir unha serie de peculiaridades que o distinguen substancialmente do emprego no sector privado e que cristalizan na configuración de sistemas de acceso claramente deslindados por un factor fundamental: mentres a contratación na esfera privada queda a criterio exclusivo do empregador, no ámbito público, coa Administración como empregador, queda suxeita a unha selección obxectiva, non arbitraria, perdida pola necesaria demostración dos principios de mérito e capacidade para facer efectivo o principio de igualdade.

Pero se o que se pretende é obter a máxima rendibilidade dos recursos humanos para alcanzar os transcendentales obxectivos que teñen asignados, antes de valorar a aqueles que cumpren esas condicións de acceso, a Administración debe determinar, previa e razoadamente, o momento en que necesita eses efectivos, en qué número, e as cualificacións concretas que precisa. Debería resultar primordial coñecer escrupulosamente as necesidades en materia de persoal da Administración antes de determinar os requisitos e principios que deben rexer o acceso a aquela, para así superar a deficiente xestión de recursos humanos por non axustarse aos principios de eficiencia e eficacia, que denunciaba o *Defensor del Pueblo*<sup>4</sup> no seu Informe monográfico do ano 2003.

A ausencia ou inconsistencia de planificación afecta non só ao funcionamento da Administración, senón que tamén prexudica, por unha banda, aos funcionarios que accederon aos seus empregos superando unhas probas selectivas e que ven minguadas as súas posibilidades de promoción e de mobilidade pola presenza de interinos que ocupan postos que eles desexarían cubrir e, por outra, aos aspirantes a un primeiro emprego no sector público, que observan con preocupación como a oferta de emprego público é escasa e non recolle moitas vacantes ocupadas por persoal con nomeamentos provisionais; e, para rematar, ao propio persoal interino que leva moito tempo desempeñando funcións públicas e que desexa, como é lóxico, a estabilidade profesional<sup>5</sup>.

A planificación debe considerarse, pois, como un instrumento esencial para cumprir con eficacia e eficiencia os principios que deben presidir toda política de recursos humanos, é dicir a mellora do aproveitamento deses recursos. Así o considerou a Comisión de Expertos do EBEP ao determinar que ningunha Administración pode funcionar correctamente se carece dunha estratexia

---

<sup>4</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público*, Informe monográfico do ano 2003.

<sup>5</sup> Cfr: Informe do Defensor del Pueblo.

adecuada de xestión do seu persoal e dos medios necesarios para executala, polo que propón a adopción de instrumentos de planificación que permitan dimensionar adecuadamente os efectivos e acadar a súa mellor distribución para lograr unha maior eficacia no servizo e aumentar a produtividade, no marco dos recursos económicos dispoñibles. Non esquezamos que non hai cadro de persoal ata tanto non teña lugar a oportuna aprobación da partida económica. A racionalización do papel do Estado na organización da Función Pública é o gran desafío a superar fronte á crise que padecemos, evitando caer na tentación de priorizar a redución de custos, considerando o factor humano como simple obstáculo e non como un activo.

Nesta liña, o lexislador do Estatuto Básico<sup>6</sup> regula a ordenación da actividade profesional mediante a planificación dos recursos humanos para unha utilización máis eficiente dos mesmos, que preserve a eficacia; plans que se instrumentarán nas ofertas de emprego público, os rexistros de persoal e as relacións de postos de traballo.

## 2.1. PLANS BEN ESTRUTURADOS

O artigo 69 do EBEP fundamenta esta planificación na posibilidade -xa que logo, trátase dunha decisión facultativa- de elaborar Plans polas diferentes Administracións Públicas mediante os cales se contemple a dimensión adecuada dos efectivos, a súa mellor distribución, formación, promoción profesional e mobilidade.

Pero os Plans, malia ese carácter facultativo que lles outorga o Estatuto, deberían constituírse, ao meu xuízo, en elementos básicos, en verdadeiros instrumentos da planificación. Un Plan ben estruturado sustentarse nunha esmerada reflexión acerca das necesidades de efectivos na Administración correspondente. O EBEP establece como posibles medidas a incorporar neles unha análise dos perfís profesionais ou niveis de cualificación dos efectivos. Esta análise, xa realizada noutros países da Comunidade Europea, como é o caso de Inglaterra, constitúe unha medida importante e un primeiro paso para afondar no coñecemento dos efectivos de que dispón a Administración e fuxir do enfoque gregario que asiduamente caracteriza ao sistema de Función Pública, podendo contribuír a mellorar a reordenación dos mesmos e a unha necesaria profesionalización do empregado público, imprescindible para facilitar uns servizos comprometidos cos principios de calidade e eficacia.

---

<sup>6</sup> LEI 7/2007, do 12 de abril, pola que se aproba o ESTATUTO BÁSICO DO EMPREGADO PÚBLICO, RCL 2007/768, BOE núm. 89 de 13 de abril de 2007, páx. 16270.

O EBEP delimita a continuación unha serie de instrumentos para levar a cabo esta planificación, xa regulados pola lei de 1984, pero obxecto dunha moi desigual implantación. Estes instrumentos son, como xa sinalamos, a Oferta de Emprego Público, os rexistros de persoal e as Relacións de Postos de Traballo (RPT). No entanto, o lexislador estatal outorga unha ampla marxe de manobra respecto diso ás distintas Administracións, pois tanto ao referirse á Oferta de Emprego Público como ás Relacións de Postos de Traballo engade o apéndice "ou outro instrumento similar", que no caso das RPT, aínda que se esixan determinados contidos mínimos, podería dificultar un eventual diagnóstico global e comparativo dos recursos humanos na Administración Pública española. Con todo, no que se refire aos rexistros de persoal avógase, como veremos enseguida, por fomentar o intercambio homoxéneo de información e unha xestión integrada dos recursos humanos.

## 2.2. OFERTA DE EMPREGO PÚBLICO (OPE)

A Oferta de Emprego Público (OPE) configúrase, despois de que representa a previsión de incorporación de persoal, como un instrumento de planificación polo que a Administración correspondente procede á convocatoria das prazas vacantes de novo ingreso, vinculada sempre, dita convocatoria, á existencia de asignación orzamentaria.

Unha das cuestións que suscitaron máis polémica en torno a este instrumento de planificación é o relativo á súa natureza xurídica. Consecuencia de que a competencia da súa aprobación reside no nivel máximo de cada Administración -Goberno, Consello de Goberno ou Pleno do Concello- puidese outorgárselle a cualificación de norma regulamentaria. Con todo, como precisarei de inmediato, as Ofertas Públicas de Emprego son actos administrativos de vixencia temporal. Nada impide que conteñan algunha determinación de carácter programático ou directivo cuxo contido normativo estea determinado na norma correspondente, pero o que non poden contemplar, en ningún caso, son determinacións substantivas que constitúan realmente un desenvolvemento regulamentario encuberto<sup>7</sup>.

Neste aspecto é sumamente clarificadora a Sentenza do Tribunal Supremo do 30 de novembro de 1999<sup>8</sup> ao indicar que a oferta de emprego público

---

<sup>7</sup> PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, *La Oferta de Empleo Público ante el control jurisdiccional: hacia su verdadera dimensión*, Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 140/2008, Editorial Civitas, S.A. Madrid 2008.

<sup>8</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 30 de novembro de 1999, RJ\2000\3203.

"tiene como objeto proveer a las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes... lo que excluye la posibilidad de que *per se* constituya en cuanto a la oferta un Reglamento de desarrollo o de ejecución de Ley susceptible de alterar o de modificar los límites que ésta impone o de extralimitarse en el contenido propio de norma con rango de Ley"

Así mesmo, noutra Sentenza deste mesmo Tribunal e Sala do ano 2008<sup>9</sup> na que se resolvía un recurso de casación referente á impugnación dunha oferta de emprego público por considerar que realizaba unha clasificación de determinadas prazas, o Tribunal declara que a "OPE no habilita para hacer dicha reclasificación". O Tribunal admite como ben fundamentada a contestación á demanda que realiza a Administración recorrente relativa ao contido das ofertas de emprego en canto a que estas

"deben recoger las plazas vacantes dotadas en la plantilla presupuestaria, lo que tiene reflejo en las Relaciones de Puestos de Trabajo... y no tienen por qué contener puestos de trabajo concretos, ni identificarlos, siendo la provisión consecuencia del proceso selectivo posterior".

En definitiva, as ofertas de emprego público son actos administrativos temporais, que deben recoller as prazas vacantes dotadas no persoal orzamentaria, debendo constituír o reflexo das RPT, aínda cando desde o punto de vista político poidan, na medida que a lei o permita, convocarse ou non todas as vacantes. Pero para o que non está habilitada a OPE é para realizar modificacións ou reclasificacións nas relacións de postos.

Respecto da posibilidade de convocar ou non todas as vacantes, diversos autores véñense pronunciando sobre a necesidade de que a oferta sexa completa, é dicir, que conteña todos os postos de traballo, calquera que sexa a forma de organización empregada, evitando a técnica do fraccionamento a través de distintas personificacións que lle fan perder a consideración como elemento xeral de recrutamento de recursos humanos. Sen iso descoñécese o volume total de efectivos e prodúcese o efecto óptico -que debe evitarse- dunha aparente redución oficial de persoal pero o mantemento real de fixos, temporais e principalmente interinos.

Establecido xa o concepto e natureza xurídica da oferta, só me resta des-

<sup>9</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 24 de xuño de 2008, R\2008\6696.

tacar que o EBEP a regula no seu artigo 70, vinculándoa directamente á Administración Pública que a aproba, de modo que esta adquirirá a obrigaçión de convocar as prazas ofertadas nun horizonte temporal limitado, sen chegar a tolerar que a caducidade acabe amortizando o deber da Administración. Doutra banda, no apartado segundo do citado artigo, o lexislador prevé a publicación das ofertas no diario oficial correspondente; polo que resultarían derogados parcialmente os artigos 5 do Real Decreto que regula a selección dos funcionarios da Administración Local<sup>10</sup> e o artigo 15 do Regulamento Xeral de Ingreso do Persoal da Administración Xeral do Estado<sup>11</sup> -na medida en que se aplique a persoal de Administracións de ámbito inferior ao Estado- que determinaban a publicación das convocatorias no Boletín Oficial do Estado. Coincido neste aspecto con Díez Quesada e González-Haba Guisado<sup>12</sup>, cando manifestan que esta medida limita o principio de publicidade.

Para rematar, sinalar que na nosa Comunidade Autónoma a oferta será aprobada en Consello da Xunta de Galicia<sup>13</sup> e o Consello Galego da Función Pública<sup>14</sup> encargarse de coordinar as ofertas públicas de emprego das distintas Administracións Públicas da Comunidade. No marco das Corporacións Locais, o artigo 128 do TRRL<sup>15</sup> remite a regulación das ofertas nese ámbito á lexislación básica do Estado e ás normas de desenvolvemento que aseguren a coordinación coas demais ofertas de emprego das Administracións Públicas. Ditas ofertas serán aprobadas e publicadas anualmente no prazo dun mes desde a aprobación do Orzamento da Corporación.

### 2.3. REXISTROS DE PERSOAL

Outro instrumento de planificación son os rexistros de persoal. Aínda que

<sup>10</sup> REAL DECRETO 896/1991, de 7 de xuño, polo que se establecen as Regras básicas e programas mínimos a que debe axustarse o procedemento de selección dos Funcionarios da Administración Local, RCL 1991/1522, BOE núm. 142, 14 de xuño de 1991, páx. 19669.

<sup>11</sup> REAL DECRETO 364/1995, de 10 de marzo, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Ingreso do Persoal da Administración, Provisión de Postos e Promoción, RCL 1995/1133, BOE núm. 85, 10 de abril de 1995, páx. 10622.

<sup>12</sup> DÍEZ QUESADA, Agustín e GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, Vicente María, *El Estatuto básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del empleo público local*, Capítulo II do libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, La Ley 4028/2010.

<sup>13</sup> DECRETO LEXISLATIVO 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba a Lei de Función Pública de Galicia, LG/2008/255, DOG núm. 114, do 13 de novembro de 2008, páx. 11359, artigo 13.

<sup>14</sup> Íbidem: artigo 19.

<sup>15</sup> REAL DECRETO LEXISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, polo que se aproba o Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, RCL/1986/1238, BOE núm. 96, do 22 de abril de 1986.



non se trata dun instrumento de nova creación polo EBEP, a súa implantación non foi homoxénea en todas as Administracións (só sete Comunidades Autónomas teñen unha normativa específica en materia de Rexistro de Persoal: Andalucía; Baleares; Castela-León; Cataluña; Extremadura; Madrid e A Rioxa), por iso, o lexislador estatal, consciente do papel que poden representar os rexistros de persoal, tanto en materia de planificación como na adopción de decisións que afecten ás distintas Administracións, busca darlle un impulso definitivo, especialmente en canto á coordinación dos distintos rexistros de persoal. Esta necesaria coordinación esixe o establecemento dunhas regras comúns mínimas que, respectando a competencia territorial das distintas Administracións, conduzan a homoxeneizar a información fornecida polos rexistros de persoal. Esta homoxeneización sitúaa o lexislador estatal nos convenios a adoptar nas Conferencias Sectoriais<sup>16</sup>.

O Rexistro de Persoal é un rexistro administrativo no que ha de inscribirse a todo o persoal ao servizo da Administración correspondente e nel anotaranse todos os actos que afecten á súa vida administrativa.

No ámbito estatal existe un Rexistro Central de Persoal configurado como Unidade da Dirección Xeral da Función Pública encargada da inscrición de todo o persoal ao servizo da Administración do Estado.

Unha adecuada homoxeneización dos datos incluídos nos diferentes Rexistros, contribuiría a unha eficaz información da situación do emprego público no noso país. Recordemos que desde 1990 o Ministerio correspondente en materia de Función Pública emite, en base a estes Rexistros, entre outras fontes, un Boletín Estatístico do persoal ao servizo das Administracións Públicas, información que podería ser de moita utilidade en materia de planificación.

Para rematar, antes de considerarmos o seguinte instrumento de planificación, cómpre indicar que o EBEP vai máis aló do simple intercambio de información e avoga por impulsar desde as distintas Administracións, a xestión integrada dos recursos humanos. A idea latente deriva da evidente necesidade de dispoñer, por parte das Administracións Públicas, dunha información cada vez máis detallada e extensa sobre a realidade, a evolución e os problemas do sistema de emprego público, a información é a base de partida para elaborar unha correcta política de persoal. A Comisión de Expertos propoñía como vía para solicitar, ordenar, analizar e difundir a información en materia de emprego público, a creación dun Observatorio do Emprego Público. Esta idea re-

<sup>16</sup> Cfr: ESTATUTO BÁSICO DO EMPREGADO PÚBLICO, artigo 71, apartado 3.

colleuse posteriormente nun Real Decreto de xullo de 2010<sup>17</sup> polo que se crea o Observatorio do Emprego Público, coas funcións citadas e, entre outras, a de realizar diagnósticos en materia de recursos humanos que contribúan a redimensionar adecuadamente os persoais existentes; elaborar informes en materia de emprego público; realizar un seguimento da calidade dos servizos; avaliar o tipo de emprego que se crea en cada Administración; e estudar a necesidade de profesionais en cada sector.

A súa creación, como vemos, é moi recente, polo que deberíamos outorgarlle unha prudente marxe temporal para comprobar a súa eficacia. No entanto, comparto o criterio de Sevach<sup>18</sup>, ao considerar que, en aras do principio de economía e ausencia de duplicidade, non deberían crearse máis órganos cando existen outros con funcións similares. É máis, no seu caso e sen ánimo de profundar niso por non apartarme do estudo que me atinxe, sería máis recomendable que as funcións que pretenden atribuírse a este Observatorio se situasen nun órgano alleo á Función Pública, seguindo a experiencia anglosaxona e para fuxir do autodiagnóstico que sinala Sevach.

#### 2.4. RELACIONES DE POSTOS DE TRABAJO (RPT)

Para rematar, as Relacións de Postos de Traballo, constitúen un instrumento decisivo de planificación, de tal forma que unha RPT ben definida contribuirá, sen dúbida, a un mellor coñecemento das tarefas que ten asignadas cada posto en orde a dirixir a selección cara a un perfil determinado.

O lexislador estatal, consciente da importancia das Relacións de Posto de Traballo e, fundamentándose nas distintas realidades que afectan ás Administracións menos dotadas en comparación coas máis grandes, tras observar que, por unha banda, moitos pequenos municipios carecen de RPT, ben por dificultades técnicas na súa elaboración ou porque contan con poucos empregados que desempeñan funcións múltiples e que, por outro, nas Administracións máis grandes, a rixidez das Relacións de Postos de Traballo entrañan non poucas dificultades, acorda outorgar unha ampla marxe de configuración nas distintas Administracións. Así, recoñecendo o carácter básico da necesidade de ordenar os postos nas respectivas Administracións permite que o instrumento para levar a cabo esta organización poida estruturarse a través das RPT ou calquera outro instrumento similar, sempre que contemplan, polo menos, a denomina-

---

<sup>17</sup> REAL DECRETO 868/2010, de 2 de xullo, polo que se crea o Observatorio do Emprego Público, BOE núm. 170, de 14 de xullo de 2010, páx. 61874.

<sup>18</sup> SEVACH, *Un Observatorio para el Empleo Público: el cuento de nunca acabar*, El blog de Derecho Público de Sevach <http://contencioso.es>.

ción do posto, os grupos de clasificación profesional, os corpos ou escalas, os sistemas de provisión e as retribucións complementarias.

O lexislador estatal, xa que logo, considera viable que exista, con carácter básico, un documento público –RPT, Catálogo ou calquera outro instrumento similar– cos requisitos citados e xa con carácter interno, de mera xestión e sen valor xurídico, un instrumento que lle permita identificar de forma precisa e modificable o contido funcional de cada posto<sup>19</sup>.

Suscítame serias dúbidas a apertura no deseño destes documentos públicos pois, aínda que o respectable fin último de contribuír a que todas as Administracións se doten destes necesarios instrumentos, a ampla marxe de manobra pode dificultar a indispensable homoxeneidade que contribúa a unha eficaz planificación.

### 3. ACCESO AO EMPREGO PÚBLICO

#### 3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS

Un sistema que busque a excelencia na selección dos funcionarios, en lugar da mera suficiencia de coñecementos básicos, non só garante mellor o funcionamento da Administración e os intereses xerais, senón que é máis xusto e acorde cos principios constitucionais de mérito, capacidade e igualdade, e evita en maior medida as posibles desviacións de poder na selección daqueles<sup>20</sup>.

Os principios citados teñen base constitucional pois, como xa recordaremos, a Constitución Española de 1978 determina que o réxime xeral do emprego público é o funcional, e establece no apartado 3 do artigo 103 como principios que han de rexer o acceso á función pública, o mérito e a capaci-

<sup>19</sup> Nota: lembramos aquí a diferenza entre persoal e RPT que reproducimos da referida polo Letrado dunha Comunidade Autónoma na STC de 11 de marzo de 2004, RTC/2004/38: “el funcionario que ingresa en la función pública lo hace en una plaza de plantilla correspondiente a un cuerpo determinado, el cual tiene un contenido funcional mínimo, pero se le asigna luego un puesto de trabajo en el que ya sí están definidos sus cometidos concretos, los cuales pueden o no coincidir enteramente con los asignados a las plazas de plantilla. El instrumento de ordenación de las plazas es la plantilla y el de los puestos de trabajo es la relación de puestos de trabajo, reconociendo la ley a las Comunidades Autónomas competencia para formar sus propias relaciones de puestos de trabajo, en las que, entre otras características, se hará constar si los concretos puestos han de ser ocupados por funcionarios o por personal laboral, permitiendo así a cada Comunidad Autónoma la posibilidad de optar por su propio modelo de función pública siempre que respete la prevalencia del personal funcionario sobre el laboral a través de la limitación de éste a los puestos en los que concurren las circunstancias exigidas por la ley”.

<sup>20</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 31 de maio de 2008, RJ/2008/5460.

dade. Así mesmo, o artigo 23.2 sanciona o principio de igualdade no acceso ás funcións públicas. E o artigo 149.1.18ª determina que lle corresponderá ao Estado a competencia exclusiva respecto das bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos.

Estes principios son, no entanto, conceptos indeterminados que outorgan unha ampla marxe de liberdade á Administración que é a que debe dotalos de contido concreto, intervindo noutros casos a xurisprudencia nesta delimitación conceptual.

De facto, a doutrina xurisprudencial é extraordinariamente abundante no contexto dos artigos 23 e 103 da Constitución. No que aquí nos atinxe é importante destacar que os Tribunais configuran o dereito a acceder en condicións de igualdade ás funcións públicas, conferido polo apartado dous do artigo 23, como unha garantía de orde material que se traduce na imperativa esixencia de predeterminar cales haxan de ser a condicións para acceder á función pública de conformidade cos principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, os cales só poden preservarse e establecerse mediante a intervención positiva do lexislador<sup>21</sup>. Evocamos aquí a existencia de varias sentenzas do Tribunal Constitucional que recordaban o principio de reserva de lei ao recoller de forma detallada os aspectos que abarca a relación estatutaria, entre os que cita a normación relativa á adquisición da condición de funcionario<sup>22</sup>.

E xa no marco da lexislación vixente, no texto do Estatuto recolléronse tanto aqueles principios previstos na Constitución como noutras normas ordenadoras do sistema de Función Pública, así como os principios esixidos nos textos internacionais de dereitos humanos. Extraemos desa relación os principios constitucionais xerais do acceso ao emprego público, deixando os principios procedimentais para o seu inserimento nun epígrafe posterior cando abordemos o procedemento selectivo.

Estes principios son os seguintes:

a. **Mérito e capacidade**<sup>23</sup> principios recollidos en diversos preceptos do tex-

<sup>21</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 130, da Sala Segunda, de 1 de xuño de 2009, RTC/2009/130.

<sup>22</sup> SENTENZAS DO PLENO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 99, de 11 de xuño de 1987, RTC/1987/99 e núm. 37, de 14 de febreiro de 2002, RTC/2002/37 e SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 29 de xaneiro de 2008, RJ/2008/685.

<sup>23</sup> Nota: aínda que trataremos este aspecto con máis detalle nun epígrafe posterior, é preciso resaltar que varias Sentenzas do Tribunal Constitucional -SSTC 67/1989, do 18 de abril, RTC/1989/67 e 107/2003, do 2 de xuño, RTC/2003/107- precisan, con respecto á equiparación entre o mérito e os servizos prestados á Administración, que "la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño,

to do Estatuto e, en particular, no artigo 55 onde se contemplan como principios reitores do acceso ao emprego público. Son principios que, a xuízo do Tribunal Supremo<sup>24</sup> é indubidable que se satisfán mellor con probas de coñecemento e contribúen de forma máis apropiada á realización efectiva doutros principios, os de igualdade e libre concorrencia. Con respecto á determinación de cales han de ser os méritos e capacidades que se tomarán en consideración nos procesos de selección, as leis conceden unha ampla marxe de actuación ao lexislador competente. Esta liberdade está limitada pola necesidade de non crear desigualdades que sexan arbitrarias en canto alleas; non referidas; ou incompatibles, cos principios de mérito e capacidade.

A Sentenza do Tribunal Constitucionaldo 18 de abril de 1989, xa citada, determina os requisitos que deben cumprir os méritos para non incorrer en arbitrariedade e ir contra o principio de igualdade, requisitos que podemos resumir como segue:

- a.1. Os méritos que se establezan deben ter carácter xeral e abstracto e non mediante referencias individualizadas e concretas.
  - a.2. A valoración como mérito da antigüidade nun emprego ou función non debe considerarse como referencia individualizada, singular, específica e concreta.
  - a.3. O recoñecemento dos servizos prestados non é alleo ao concepto de mérito e capacidade, pois o tempo de servizos efectivos pode reflectir a aptitude ou capacidade para desenvolver unha función ou emprego público e, supoñer ademais, nese desempeño, uns méritos que poden ser recoñecidos e valorados.
  - a.4. A ponderación do mérito non debe ser desproporcionada e irracional ata un punto en que resulte descoñecido o dereito á igualdade. Neste caso concreto, o Tribunal admite, aínda que considera no límite do tolerable, unha porcentaxe do 45% de valoración do mérito sobre a puntuación total.
- b. **Igualdade e libre concorrencia**, xa que permiten o acceso á Función Pública de quen a través do seu exclusivo esforzo, e con independencia da súa procedencia social, demostren reunir os devanditos méritos. Supoñen a elección do mellor ou os mellores candidatos. Aínda que, é preciso sinalar que, aínda que o principio de libre concorrencia foi contemplado

---

unos méritos que puedan ser reconocidos y valorados”.

<sup>24</sup> Cfr: SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO do 31 de maio de 2008, RJ/2008/5460.

no Informe da Comisión como un principio xeral do acceso, o texto final do Estatuto regúlao, non como principio reitor, senón como un principio garantista do proceso selectivo, no artigo 61.

Estes principios configúranse como un dereito á non restrición inxustificada das condicións de acceso. No entanto, no referente á igualdade, hai que precisar, no sentido que o vén facendo o Tribunal Constitucional<sup>25</sup>:

“no toda desigualdad de trato en la ley o en la aplicación de la ley supone una infracción del art.14 -como principio general pero en conexión con el artículo 23.2- de la Constitución, sino sólo aquélla que introduce una diferencia entre situaciones de hecho que puedan considerarse iguales y que carezcan de una justificación objetiva y razonable. En consecuencia, la apreciación de una violación del principio de igualdad jurídica exige constatar, en primer lugar, si los actos o resoluciones impugnados dispensan un trato diferente a situaciones iguales y, en el caso de respuesta afirmativa, si la diferencia de trato tiene o no una fundamentación objetiva y razonable”.

É preciso, en definitiva, alegar a identidade substancial das situacións xurídicas.

Agora ben, como xa sinalamos, aínda que a teoría estatutaria na que se sostén a relación funcionarial é a que outorga cobertura á concepción da Función Pública, xurisprudencialmente determinouse que as vías de acceso á Función Pública poden abarcar distintas modalidades sempre que sexa a Lei a que determine en que casos e con que condicións poidan recoñecerse esas vías alternativas. Pero independentemente da vía pola que se opte, segundo a clase de empregado público, deberán respectarse sempre os principios de igualdade, mérito e capacidade.

### 3.2. OUTROS REQUISITOS PARA O ACCESO

Os requisitos para acceder á condición de funcionario público viñan sendo determinados nas respectivas convocatorias garantindo, en todo caso, os citados principios de igualdade e libre concorrencia directamente conectados cos contidos e características das prazas convocadas.

No propio texto da Lei da Función Pública galega<sup>26</sup> recóllese unha serie de

---

<sup>25</sup> VARIOS AUTOS E SENTENZAS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: STC 68/1989, do 19 de abril, RTC 1989/68 e Autos 63/1996, do 12 de marzo, RTC 1996/63 e 317/1996, do 29 de outubro, RTC 1996/317.

<sup>26</sup> DECRETO LEXISLATIVO 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba a Lei de Función Pública de Galicia, LG/2008/255, DOG núm. 114, do 13 de novembro de 2008, páx. 11359.

requisitos para ser admitidos ás probas selectivas de acceso á Función Pública. Algúns destes requisitos apártanse do establecido polo EBEP –hai que ter en conta que esta lei, aínda sendo de data posterior ao EBEP, ten unha tramitación anterior–, véxase o requisito da idade mínima para acceder ao emprego público, que a Función Pública galega establece en 18 anos e o Estatuto rebaixa aos 16; ou outros matices diferentes que se contemplan con respecto á determinación do acceso ao emprego público dos nacionais de Estados da Unión Europea e os de terceiros países.

Entramos xa a analizar os requisitos que establece o Estatuto Básico del Empleado Público no artigo 56 para poder participar nos procesos selectivos:

- a. O primeiro requisito é o relativo á **nacionalidade**. O artigo 56 do Estatuto determina a esixencia de posuír a nacionalidade española para acceder ao emprego público e, no artigo seguinte, regúlanse unha serie de matices relativos aos nacionais de Estados membros da Unión Europea e de terceiros países. Este requisito merece unha serie de precisións.

O EBEP non seguiu o criterio da Comisión de Expertos que se mostraba moito máis aberta e integradora, pois se inclinaba por contemplar aos cidadáns comunitarios tamén para outro tipo de funcións que hoxe lle están vedadas, “por exemplo –di o informe da Comisión–, carece de sentido que un cidadán comunitario poida ser Alcalde no noso país, e polo tanto, xefe superior da policía local, mentres que non poida integrarse neste corpo”. Pois ben, o EBEP permite o acceso ao emprego público dos cidadáns destes países en condicións de igualdade cos españois, pero mantén vedados determinados postos, “con excepción daqueles –empregos públicos– que directa ou indirectamente impliquen unha participación no exercicio do poder público ou nas funcións que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses do Estado ou das Administracións Públicas”<sup>27</sup>.

Con respecto aos cidadáns extracomunitarios, a Comisión de Expertos suxería que se abrise tamén o acceso á condición de funcionario público, a aqueles cidadáns extracomunitarios sen condición de reciprocidade, para empregos determinados, cando existisen necesidades ou causas xustificadas. A Comisión apoiaba esta proposta baseándose tanto nas eventuais necesidades das Administracións Públicas de contar con este tipo de persoal en ausencia de nacionais ou comunitarios, en sectores como o persoal de tropa ou a mariñeiría; como na realidade demográfica caracterizada por unha avanzada integración de inmigrantes que contan cunha situación es-

<sup>27</sup> Cfr: ESTATUTO BÁSICO DO EMPREGADO PÚBLICO, artigo 57 apartado 1.

table no noso país e; na funxibilidade que ten hoxe en día a condición de laboral e a de funcionario para moitas tarefas, chegando a paradoxos tales como desempeñar, como contratados nalgunhas Administracións, funcións que noutras non están ao seu alcance por estar reservadas a funcionarios públicos.

Nos apartados 3 e 4 do artigo 57 vemos como decide abordar, finalmente, o lexislador do EBEP o acceso ao emprego público dos estranxeiros sometidos a condición de reciprocidade:

- “3. El acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo (relativo a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea).
4. Los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, así como los extranjeros con residencia legal en España, podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles”.

Realizadas estas reservas, o lexislador introduce un apéndice xeral ao permitir que por lei se exima do requisito de nacionalidade por razóns de interese xeral.

- b. O segundo requisito para poder participar nos procesos selectivos que recolle o Estatuto é o de estar **capacitado funcionalmente** para o desempeño das tarefas. Para iso poderanse esixir recoñecementos médicos, como determina o artigo 61 apartado 5 ao regular os sistemas selectivos. Este requisito determinarase de forma compatible co acceso ao emprego público das persoas discapacitadas.

Neste aspecto, o EBEP impón un principio de discriminación positiva, a reserva dun cupo non inferior ao 5% das vacantes para ser cubertas entre persoas con discapacidade. As Administracións están tamén obrigadas, unha vez superado o proceso selectivo por estas persoas, a realizar as adaptacións necesarias nos postos de traballo para que poidan ser desempeñados polas persoas con discapacidade.

- c. O requisito da **idade** supón unha innovación do EBEP, xa que, a diferenza do que se regulou ata o momento, a idade de entrada na Administración Pública rebáixase, como xa sinaléi, ata os 16 anos. Esta medida parece adoptarse en coherencia coa titulación requirida para os distintos grupos



de clasificación profesional do persoal funcionario, xa que, para o subgrupo C1, se require estar en posesión do título de graduado en educación secundaria obrigatoria que conclúe, tal e como se recolle na Lei Orgánica de Educación, aos 16 anos. Sen entrar nunha análise máis profunda, estimo que esta medida pode contribuír a rexuvenecer a Administración pero tamén podería atenuar a profesionalización no sector público.

- **d. Non ser separado** mediante expediente disciplinario do servizo de calquera das Administracións Públicas. Este requisito merece unha significativa precisión. O lexislador estatal desaproveitou unha boa oportunidade para introducir unha mellora suxerida tanto no Informe da Comisión de Expertos como pola doutrina xurisprudencial, en orde a acoutar o límite temporal daquela prohibición. Nesta liña, o Tribunal Constitucional, na súa Sentenza do 11 de novembro de 1996<sup>28</sup>, manifesta que,

“no han de perpetuarse en el tiempo los efectos de conductas pasadas que ya no existen para el mundo del Derecho. Si, como es el caso -se trataba del acceso a la carrera judicial por el turno de juristas de reconocida competencia- quien fuera condenado otrora ha obtenido la rehabilitación, sin tacha alguna de irregularidad... no se puede tomar en consideración su condena para excluirle de la propuesta do Tribunal calificador”.

E sinala que o demérito, para ser considerado como impedimento do acceso, debe ser efectivo e actual.

- **e. Posuír a titulación** esixida. Á espera de xeneralizar a implantación dos novos títulos universitarios, o Estatuto contempla un réxime transitorio polo cal se mantén a validez dos agora vixentes e procédese á equiparación dos actuais grupos de clasificación coa nova regulación conforme ás equivalencias que se determinan na Disposición Transitoria terceira.
- **f. Coñecemento das linguas oficiais** que poderán prever as distintas Administracións Públicas, no ámbito das súas competencias, nos correspondentes procesos de selección.

Con respecto á esixencia e valoración doutras linguas distintas do castelán, e oficiais na correspondente Comunidade Autónoma onde se leve a cabo o proceso selectivo, manifestáronse, en varias Sentenzas, tanto o Tribunal Cons-

<sup>28</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 174, Sala Segunda, do 11 de novembro de 1996, RTC 1996/174.

titucional como o Tribunal Supremo. Por todas elas, a Sentenza do Tribunal Supremo do 26 de xaneiro de 2000<sup>29</sup>, considera axustado a dereito a esixencia da lingua oficial dunha Comunidade Autónoma, distinta do castelán, sempre que se subordine ao principio de proporcionalidade que garanta o cumprimento do artigo 103 da Constitución. Tal esixencia debe gardar relación coas necesidades que demande o posto en concreto, en orde a non vulnerar o principio de igualdade. O Tribunal engade que, en principio, non debe ser valorado como mérito eliminatorio, salvo naqueles casos en que se trate de determinadas e concretas prazas directamente vinculadas á utilización polos administrados das linguas propias desas Comunidades e sempre que a imposibilidade de utilizala nas súas relacións coa Administración pódalles ocasionar un evidente prexuízo. E, continúa precisando o Tribunal que se entenderán estimadas estas circunstancias "en aquelas zonas en las que exista un notable predominio de la población que utilice normalmente su lengua vernácula en sus relaciones con la Administración".

Na nosa lexislación autonómica, a Lei do 23 de xuño de 2009<sup>30</sup> modifica e suaviza o artigo 35 da Lei de Función Pública de Galicia que, na súa versión inicial, establecía a obrigatoriedade de realizar, exclusivamente en lingua galega, unha ou máis probas do proceso selectivo.

"A Administración garantizará os dereitos constitucionais e lingüísticos das cidadás e dos cidadáns galegos, tanto respecto do galego, como lingua propia de Galicia, como do castelán, lingua oficial en Galicia.

Para darlle cumprimento á normalización do idioma galego na Administración pública de Galicia e para garantir o dereito das administradas e dos administrados ao uso do galego nas relacións coa Administración pública no ámbito da Comunidade Autónoma, e a promoción do uso normal do galego por parte dos poderes públicos de Galicia, que determina o artigo 6.3º da Lei de Normalización Lingüística, nas probas selectivas que se realicen para o acceso ás prazas da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades locais de Galicia incluírase un exame de galego, salvo para aqueles que acrediten o coñecemento da lingua galega conforme á normativa vixente. As bases das convocatorias dos procesos selectivos establecerán o carácter e valoración deste exame.

Todo isto sen prexuízo daquelas probas que teñan que realizarse en ga-

---

<sup>29</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, do 26 de xaneiro de 2000, RJ/2000/392.

<sup>30</sup> LEI 2/2009, de 23 de xuño, que modifica o Texto Refundido da Lei de Función Pública de Galicia, DOG núm. 122, do 24 de xuño de 2009, páx. 10894.

lego para aquelas prazas que requiran un especial coñecemento da lingua galega<sup>31</sup>".

### 3.3. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

A composición dos órganos de selección constitúe unha das claves fundamentais da credibilidade de todo proceso selectivo. Así o entendeu a Comisión de Expertos do Estatuto cando defendeu unha composición sustentada nos principios ineludibles de imparcialidade e obxectividade que se alcanzarían, segundo o seu criterio, cando eses órganos de selección actuasen á marxe, por completo, de toda influencia ou interferencia partidaria, gremial ou corporativa e en base a criterios de profesionalidade.

O Informe da Comisión suxire, mesmo, incorporar regras mínimas de exclusión proponendo, en todo caso, a prohibición de formar parte destes órganos ao persoal de elección ou designación política; aos representantes dos sindicatos; dos órganos unitarios de representación do persoal ou asociacións que exerzan funcións representativas dos empregados públicos; os que interveñan na preparación dos candidatos e todos aqueles afectados por algunha causa de abstención ou recusación.

Finalmente, a regulación plasmada no EBEP acolle unha parte destas propostas. Deste xeito, o artigo 60 mantén o carácter colexiado dos órganos de selección pero establece cambios substantivos, especialmente para a Administración Local respecto da composición destes órganos.

Unha primeira medida está dirixida a positivizar os citados principios de imparcialidade e profesionalidade dos membros dos órganos de selección. O cumprimento da garantía de profesionalidade deixa fóra ao persoal de elección ou designación política, aos funcionarios interinos e ao persoal eventual e así o recolle expresamente o apartado 2 do artigo citado (entendo que esta prohibición se estende, en base ao mesmo criterio, ao persoal laboral temporal).

Esta circunstancia reviste especial importancia no ámbito da Administración Local pois, como sinalan Díez Quesada e González-Haba Guisado<sup>32</sup>, quedan excluídos de participar nos devanditos órganos os cargos públicos representativos locais, como alcaldes; concelleiros; presidentes de deputación; e deputados provinciais cuxa participación viña amparada, ata o momento, polo artigo 4, apartado f) do Real Decreto<sup>33</sup> polo que se regulan os procedementos

<sup>31</sup> Artigo 35 da Lei de Función Pública de Galicia, modificado pola Lei de 23 de xuño de 2009.

<sup>32</sup> Cfr: DÍEZ QUESADA, Agustín e GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María, Obra citada.

<sup>33</sup> Cfr: REAL DECRETO 896/1991, do 7 de xuño.

de selección dos funcionarios do ámbito local e que, xa que logo, enténdese derogado neste aspecto. A circunstancia de que, eventualmente, algunha Entidade Local non conte con suficiente persoal especializado, podería liquidarse acudindo a persoas doutras Administracións para proceder ao nomeamento de membros dos órganos de selección.

Para rematar, o apartado 3 do artigo 60 contempla unha prohibición indirecta dirixida ás Organizacións Sindicais e demais agrupacións de representación do persoal, pois sinala que "a pertenza aos órganos de selección será sempre a título individual, non podendo ostentarse esta en representación ou por conta de ninguén". No entanto, coincido con Lázaro, José Luís<sup>34</sup> ao sinalar que "llama la atención que en este punto no se haya seguido la recomendación del Informe CEBEP -Comisión de Expertos del EBEP- y no se haya excluido explícitamente a los representantes de los empleados", xa que, como di este autor, aínda que o apartado 3 que citamos parece dirixido a excluílos, no artigo seguinte, apartado 7 *in fine*, referido aos sistemas selectivos do persoal laboral fixo, déixase a porta aberta a que as Administracións Públicas negocien "las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las Organizaciones Sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos".

Paréceme importante a proposta de constitución de órganos permanentes de selección<sup>35</sup> -aínda que se insire no artigo correspondente aos sistemas selectivos e non no dos órganos de selección-. Se se atende a un estudo comparado doutros sistemas de Función Pública europeos, comprobaremos que este tipo de órganos existe en moitos países da nosa contorna e, sen ir máis lonxe, a Unión Europea creou, o 25 de xullo de 2002, a Oficina de Selección de Persoal das Comunidades Europeas<sup>36</sup> (EPSO), organismo interinstitucional, presidido por un consello de administración no que están representadas todas as institucións, e encargado da selección de funcionarios e axentes das Comunidades Europeas.

As distintas institucións europeas deben proporcionar á EPSO, ao seu debido tempo e de xeito coherente, as necesidades de recursos humanos en base a unha planificación estratéxica, para que esta proceda a levar a cabo os correspondentes procesos selectivos.

---

<sup>34</sup> LÁZARO, José Luis, *Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio*, Artículo inserido na obra *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial La Ley, xaneiro de 2008

<sup>35</sup> Cfr: ESTATUTO BÁSICO DO EMPREGADO PÚBLICO, artigo 61 apartado 4.

<sup>36</sup> OFICINA EUROPEA DE SELECCIÓN DE PERSOAL, [http://europa.eu/epso/index\\_es.htm](http://europa.eu/epso/index_es.htm).

No que incumbe ao órgano en si, constituído por axentes de varias institucións europeas, márcase como obxectivo alcanzar a profesionalización dos xurados baseada no concepto de comisión de servizo de funcionarios das institucións na EPSO para un período fixo que pode chegar ata os 4 anos. Así mesmo, a Oficina está autorizada para empregar, dentro do límite orzamentario, a axentes contractuais para realizar tarefas baixo a supervisión de funcionarios ou axentes temporais<sup>37</sup>.

O Informe da Comisión de Expertos realizou tamén unha proposta respecto diso, avogando pola constitución dun órgano semellante, polo menos nas Administracións máis dotadas, proposta que, como vimos, se recolleu no artigo 61 do Estatuto deixando, iso si, unha ampla marxe de manobra ao lexislador territorial e sinalando, de forma orientativa, a posibilidade de que estas funcións se lles poidan encomendar aos Institutos ou Escolas de Administración Pública.

De feito, esta proposta é contemplada pola Lei de Función Pública da Comunidade Valenciana, única lei autonómica adaptada ao EBEP, no momento de realizar este estudo, que determina a posibilidade de constituír órganos especializados e permanentes, no seu artigo 57, onde tamén se establecen as características dos órganos de selección aos que outorga a condición de colexiados e sinala que estarán compostos exclusivamente por persoal funcionario, salvo que se trate de seleccionar persoal laboral, nese caso poderá formar parte tamén este persoal. Contéplase a posibilidade de colaboración entre administracións, podendo intervir nos órganos de selección das entidades locais algún vocal pertencente á Administración da Comunidade Autónoma. En canto ás prohibicións, exclúense expresamente dos órganos de selección, o persoal de elección ou designación política, os interinos, o persoal laboral non fixo e os eventuais. Nada di de forma expresa acerca dos representantes do persoal, aínda que se inclúe unha cláusula relativa á pertenza a título individual nestes órganos.

#### 3.4. PROCEDEMENTO SELECTIVO. PRINCIPIOS PROCEDIMENTAIS

Procederáse á convocatoria dos procedementos selectivos, convocatoria que será publicada no Diario oficial correspondente, polo Departamento ao que estean adscritos os correspondentes Corpos ou Escalas, na Administración

<sup>37</sup> Nota: datos extraídos do Informe especial do Tribunal de Contas Europeo, nº 9/2009, sobre Eficiencia e eficacia das actividades de selección de persoal levadas a cabo pola Oficina Europea de Selección de Persoal; da Decisión 2002/620/CE, do 25 de xullo de 2002, de creación desta Oficina e da Decisión 2010/51/UE do 19 de xaneiro, pola que se modifica aquela.

do Estado; o órgano correspondente na Administración Autonómica e o Presidente da Corporación, unha vez aprobada e publicada a oferta de emprego público, e previo informe da Dirección Xeral de Función Pública ou órgano similar na Comunidade Autónoma

Os principios que deben rexer todo procedemento de selección son regulados no EBEP no artigo 55 no que, tras proclamar o dereito de todos os cidadáns a acceder ao emprego público en condicións de igualdade, mérito e capacidade, contempla unha serie de principios procedementais que deberán garantir todas as Administracións Públicas na selección do seu persoal. Estes principios son, ademais dos constitucionais citados no epígrafe relativo aos principios xerais do acceso, os seguintes:

- a. Publicidade das convocatorias e das súas bases, entendida como a difusión efectiva das convocatorias nunhas condicións que permitan o seu coñecemento pola totalidade dos candidatos potenciais. Publicidade das ofertas, xa non no BOE, senón nos correspondentes Diarios Oficiais.
- b. Transparencia na xestión do proceso e no funcionamento dos órganos de selección, sen prexuízo do carácter reservado das deliberacións.
- c. Garantía de imparcialidade e profesionalidade de cada un dos membros dos órganos de selección.
- d. Independencia e discrecionalidade técnica na actuación dos órganos de selección.
- e. Adecuación entre o contido dos procesos selectivos e as funcións ou tarefas a desenvolver.
- f. Eficiencia e axilidade, sen prexuízo da obxectividade, nos procesos de selección.

Aínda que nos atopamos ante principios moi relevantes, as limitacións derivadas da extensión deste estudo impídeme tratalos coa profundidade debida, reservando a súa análise para un traballo posterior.

### 3.5. SISTEMAS SELECTIVOS

É no artigo 61 do Estatuto, que regula os sistemas selectivos, onde se insire o principio de libre concorrencia -xa sinalei no seu momento as miñas dúbidas acerca do seu encaixe normativo-.

Analizarei a continuación o contido deste artigo atendendo a tres parámetros diferentes (excluindo os apéndices dirixidos aos órganos de selección, aos que xa me referín no epígrafe anterior) que fan relación aos principios do proceso selectivo:

- a. **Principios do proceso selectivo.** Ademais dos principios reitores do procedemento, regulados no artigo 55, neste artigo contéplase a necesidade de que os procesos selectivos teñan carácter aberto e garantan a libre concorrencia, así como o cumprimento do principio de igualdade de oportunidades entre sexos.
- b. **Características que deben reunir as probas a realizar.** Nun intento, quizais, de profesionalizar a Función Pública, búscase adecuar as probas a realizar ao contido dos postos de traballo convocados. Parece unha boa medida, aínda que considero que dificilmente alcanzará o seu propósito se non se planifica antes de forma meticulosa co fin de coñecer previamente as necesidades e adaptar as probas a aquelas. Se pola contra se continúa coa metodoloxía actual carente de planificación, seguiremos asistindo a procesos desagregados de selección.

Deixando á marxe a planificación, á que xa dediquei unha boa parte do meu estudo nun epígrafe previo, continuo sinalando as condicións que se contemplan no EBEP para o desenvolvemento das probas selectivas. Pois ben, conforme ao citado criterio de aproximar a proba aos requisitos do posto, avógase pola inclusión das probas prácticas que fosen precisas. É interesante a posible inclusión de probas dirixidas a valorar o dominio de linguas estranxeiras e a capacidade analítica do aspirante. Manteño a crenza de que, tal como están ata agora configuradas as probas de acceso á Administración no noso país -refírome neste caso ás oposicións-, o que se pon de manifesto, sen ningunha dúbida, é a capacidade memorística e de resistencia do opositor, pero son bastante deficitarias en canto a capacidade de razoamento analítico e práctico. Xa que logo, apoio esta nova reconsideración da metodoloxía a seguir na realización das probas para acceder ao emprego público.

Nesta mesma liña, o apartado 5 contempla a opción de completar as probas coa superación de cursos, períodos de prácticas, exposición curricular dos candidatos e probas psicotécnicas ou entrevistas.

En definitiva, a idea subxacente sería a de apostar por unha variedade na tipoloxía das probas de acceso que conduzan a deseñar un sistema coherente que poña en conexión directa a proba realizada, as capacidades e habilidades que se valoren nela e as funcións do posto ao que se accede. Temo que aínda que o desenvolvemento do artigo queda en mans das Administracións competentes, dificilmente se conseguirá ese obxectivo, e o feito de non establecer criterios algo máis definidos podería poñer en perigo a homoxeneidade no acceso á Función Pública,

como xa apuntaba noutra parte deste estudo.

- c. O terceiro parámetro relativo aos sistemas selectivos, será obxecto de estudo independente nos epígrafes seguintes, separados en dous grandes bloques en función da nota de temporalidade, funcionarios de carreira e laborais fixos, por un lado, e funcionarios interinos e persoal laboral temporal, por outro.

### 3.5.1. Funcionarios de carreira e laborais fixos

Respecto dos sistemas selectivos en si mesmos, o artigo 55 contempla nos apartados seis e sete os correspondentes aos funcionarios de carreira e os do persoal laboral fixo.

Para os funcionarios de carreira establécense, nun mesmo nivel, a oposición e o concurso-oposición, relegando a un plano excepcional, e en virtude de lei, o concurso de méritos.

A oposición consiste na superación de probas de capacidade teóricas e prácticas -remítome ao sinalado respecto destas- esixidas na convocatoria pública para determinar a aptitude dos aspirantes e fixar a orde de prelación dos mesmos na selección.

O concurso consiste, pola súa banda, na comprobación e valoración dos méritos dos aspirantes e no establecemento dunha orde de prelación.

O concurso-oposición é unha síntese dos dous anteriores, conciliando valoración da capacidade cos méritos.

Pois ben, como sinalai, o concurso de méritos, como tal, queda relegado a circunstancias de excepcionalidade, pois non sempre ofrecería as necesarias garantías de igualdade tendo en conta a ampla discrecionalidade de que dispoñerían as distintas Administracións para determinar o correspondente baremo dos méritos.

O lexislador estatal, existindo tamén numerosa doutrina xurisprudencial respecto ao concurso-oposición, non positivizou a proposta do Comité de Expertos que suxeriu que a puntuación outorgada aos méritos, en particular aos que consistan na valoración de servizos prestados, debe ser proporcionada e non determinar por si mesma o resultado do proceso selectivo. Acerca dos requisitos que deben cumprir os méritos para non incorrer en arbitrariedade e ir contra o principio de igualdade, pronunciouse o Tribunal Constitucional na Sentenza do 19 de abril de 1989 que cito nun epígrafe anterior e á que me remito.

Na nosa Comunidade Autónoma, a Lei de Medidas fiscais e administrativas



do 28 de decembro de 2010<sup>38</sup> reforma o artigo 38 apartado 2 da Lei de Función Pública de Galicia<sup>39</sup>, relativo á valoración dos méritos no concurso-oposición e determina que estes non poderán supoñer máis do 40% da puntuación máxima alcanzable no proceso selectivo, debendo superar os aspirantes, na fase de oposición, unha puntuación mínima aos efectos de garantir a debida idoneidade do proceso.

Respecto do **persoal laboral fixo**, o Estatuto recolle, de forma indistinta, a oposición, o concurso-oposición e o concurso de valoración de méritos, na mesma liña en que o viña facendo a lexislación anterior. Así o contempla tamén a Lei de Función Pública de Galicia<sup>40</sup>, modificada neste punto pola Lei de Medidas fiscais e administrativas do 28 de decembro de 2010<sup>41</sup>, que establece que a selección do persoal laboral se ha realizar de acordo coa oferta de emprego público, mediante convocatoria pública e a través do sistema de oposición, concurso ou concurso-oposición libre nos que se garanta, en todo caso, os principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade. E engade que cando o sistema de acceso sexa o concurso, nas convocatorias se ha establecer unha puntuación mínima para superalo.

É obvio, pois, que a diferenza fundamental en canto ao proceso selectivo para acceder ao servizo público radica na excepcionalidade que se lle outorga ao sistema de concurso –e en virtude de lei– para o acceso dos funcionarios, fronte ao carácter de sistema normal de acceso que se atribúe ao concurso de méritos no caso do persoal laboral fixo, situándoo nun mesmo plano que a oposición e o concurso-oposición. Comparto plenamente a opinión de Fernández Miranda<sup>42</sup>, cando sinala que “la realidad seguirá siendo la misma, el de la generalización de esta vía –el concurso–, menos respetuosa con los principios de mérito y capacidad, cuando se trate de contratar a personal laboral”.

En definitiva, no achegamento entre persoal laboral e funcionarios de carreira cara ao que evoluciona a Función Pública no noso país, non parece moi coherente esta esencial diferenza.

<sup>38</sup> LEI 15/2010, de 28 de decembro, de Medidas fiscais e administrativas, LG/2010/543, DOG núm. 250, do 30 de decembro de 2010, páx. 21372.

<sup>39</sup> Cfr: Lei de Función Pública de Galicia.

<sup>40</sup> Cfr: Lei de Función Pública de Galicia.

<sup>41</sup> Cfr: Lei de Medidas fiscais e administrativas.

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, “El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 139/2008 (Estudios), Editorial Civitas S.A., Madrid 2008.

### 3.5.2. Funcionarios interinos e persoal laboral temporal

As notas esenciais que diferencian ao persoal interino do persoal laboral, sen pretender profundar nos límites que impón a extensión deste estudo, veñen dadas, en primeiro lugar, polo sometemento daquel ao dereito administrativo, fronte á vinculación prioritaria ao dereito do traballo do persoal laboral. Este sometemento ao dereito administrativo determina que a vinculación entre funcionario interino e Administración se efectúe en virtude de nomeamento, mentres que a relación entre persoal laboral e Administración empregadora se plasma no contrato de traballo. E, para rematar, pero esencial, o funcionario interino debe ocupar sempre postos de traballo atribuídos a funcionarios de carreira; e o persoal laboral temporal, unha praza destinada a persoal laboral.

Con respecto ás similitudes entre ambas figuras, que fundamentalmente nos afectan neste epígrafe, e polas que decidín abordalas conxuntamente, son as que atinxen ao carácter de provisionalidade ou temporalidade, fundamentado nesa necesidade e urxencia dos seus respectivos nomeamentos ou contratos. Así mesmo, a súa condición común de empregados públicos sométeos, coas correspondentes especificidades que xa coñecemos, ao estatuto do emprego público, particularmente no que atinxe ao cumprimento de determinados requisitos no acceso ao servizo público.

En efecto, a selección deste persoal, en coherencia coa súa condición de empregado público, regulado pola norma común aplicable a todo o persoal ao servizo da Administración Pública, debe axustarse aos principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade.

O problema xorde vinculado á propia natureza do funcionario interino e do persoal laboral temporal, a esas circunstancias intrínsecas ao nomeamento do funcionario interino ou á contratación do persoal laboral temporal. Refírome, evidentemente, ás razóns de necesidade ou urxencia que fundamentan eses nomeamentos ou contratacións.

Pois ben, a urxencia é a que determina que o proceso de selección deste persoal deba realizarse atendendo a criterios que permitan unha maior axilidade e rapidez, pois é notorio que os procesos selectivos que seguen a canle ordinaria se demoran excesivamente, podendo transcourir anos desde o seu inicio; polo tanto, sería impensable acudir a eles en caso de urxencia. Agora ben, é preciso establecer escrupulosamente os criterios a seguir para evitar que a pretendida urxencia leve aparelado un menor rigor na selección.

O obxectivo que debe perseguirse é, pois, compatibilizar a necesaria celeridade e axilidade destes procedementos cunha selección suficientemente obxectiva, que respecte os principios constitucionais de mérito e capacidade.

Tamén parece razoable considerar que a selección do persoal laboral temporal poida ser, en certa medida, máis flexible que a do persoal laboral fixo, sen que con iso nos refiramos a un procedemento de selección arbitrario.

### 3.5.2.1. *As listas de contratación ou bolsas de emprego temporal*

Esa obxectivación e celeridade na selección vén sendo pretendida polas chamadas listas de reserva, listas de contratación ou bolsas de emprego temporal. Ojeda Avilés<sup>43</sup> defínas como vías alternativas ao procedemento regular específico de selección de funcionarios, que se configuran como procedementos anticipados, na medida en que non son contemporáneos á necesidade, e que responden á lentitude dos procedementos selectivos ordinarios. Poden considerarse, en principio, conformes á legalidade aínda que "habrá que estar a las características adicionales de esos procedimientos para comprobar si en sus manifestaciones concretas por alguna razón incumplen las garantías exigidas".

As bolsas de emprego, cuxo obxecto é dispoñer dunha relación de persoas que desexen traballar nos distintos órganos ou departamentos da Administración Pública, permiten a incorporación inmediata á unidade que a necesita e articulan os mecanismos de axuste necesarios para conseguir destinar a cada aspirante ao posto máis adecuado. Deben incluír, como sinala o citado autor, os datos necesarios "para discernir si el candidato propuesto va a liquidar el urgente problema de la vacante temporal". A obxectividade virá referida aos criterios de baremación que se establezan.

É habitual que se establezan como criterios de baremación todos aqueles méritos que teñan unha vinculación directa co emprego público (nun afán de superar os erros cometidos no pasado computando méritos non apropiados para o acceso á función pública); neste sentido, en varias lexislacións autonómicas, téñense en conta fundamentalmente méritos como o feito de superar algunha proba selectiva e a experiencia na Administración. Na nosa Comunidade Autónoma<sup>44</sup> valóranse, en concreto, as notas obtidas no último proceso selectivo; os servizos prestados na Administración e mais os diferentes chamamentos, pola mesma lista, aceptados e finalizados sen renuncia.

As listas están, xa que logo, xeralmente constituídas por aquelas persoas

<sup>43</sup> OJEDA AVILÉS, Antonio, *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las Administraciones Públicas*, Biblioteca básica de derecho del trabajo, Editorial Comares, Granada 1998.

<sup>44</sup> DECRETO 37/2006, DO 2 DE MARZO, que regula o nomeamento de persoal interino para o desempeño con carácter transitorio de prazas reservadas a funcionarios e a contratación temporal de persoal laboral da Xunta de Galicia, LG/2006/78, DOG núm. 48, de 9 de marzo de 2006, páx. 3478.

que non aprobaron os últimos procesos selectivos, en orde descendente de puntuación e atendendo, en primeiro lugar, a aqueles que superaron algún exame. Se se dá a eventualidade de que a Administración correspondente teña necesidade de persoal, atendendo aos criterios citados do interino ou persoal laboral, recorrerá á lista correspondente.

En Galicia elabóranse varias listas abertas, segundo que o posto a cubrir estea reservado a persoal funcionario (unha lista por Corpo, Escala ou especialidade) ou a persoal laboral (unha lista por categoría). O persoal interesado e que cumpra os requisitos esixidos para o posto ao que desexe optar poderá inscribirse facendo constar o ámbito en que desexa prestar os seus servizos, ata un máximo de tres por cada categoría, corpo, escala ou especialidade. A tramitación e seguimento das listas corresponderá a catro Comisións permanentes provinciais e unha Comisión permanente central que se encargará da súa elevación á Dirección Xeral da Función Pública e da súa posterior publicación. Xurdida a necesidade de acudir á lista, os chamamentos realizaranse polos medios máis urxentes que permitan ter constancia da súa recepción.

É evidente que as prazas cubertas por este persoal deberán incluírse necesariamente na primeira convocatoria de provisión de postos de traballo ou na primeira oferta de emprego público que se aprrobe. E, en coherencia co criterio seguido para o seu nomeamento ou contratación, unha vez que desaparezan as razóns de urxencia que motivaron a cobertura destas prazas debería cesar o persoal que as ocupa, non debendo incorrer na perpetuación irregular das situacións de temporalidade ou interinidade.

Para rematar, réstanos sinalar que o Estatuto non reflicte no seu texto o requisito de que a selección, tanto do persoal interino como do laboral temporal, se lle atribúa a órganos dotados das mesmas garantías de imparcialidade e especialización aplicables á selección do resto dos empregados públicos.

### 3.6. FUNCIONARIZACIÓN E CONSOLIDACIÓN

Aínda que os considero baixo un mesmo epígrafe, a *funcionarización* e a consolidación, trátanse, como enseguida poñerei de manifesto, de dous procesos moi diferentes en canto á súa natureza xurídica.

A *funcionarización* é todo proceso, de ineludible carácter singular e excepcional, mediante o cal se facilita o acceso por parte do persoal laboral aos Corpos, Escalas ou Especialidades a que se adscriben as prazas de funcionarios de carreira. Supoñen a reconversión dun posto destinado a persoal laboral nun posto de destino funcional, xa que responde ao propósito de regularizar a situación respecto dos postos de traballo que están servidos por persoal la-

boral e que son propios de funcionarios. Tamén poden vir referidos, excepcionalmente, á conversión do persoal interino en funcionario de carreira, e neste sentido contéplao a Disposición Transitoria oitava da Lei de Función Pública de Galicia<sup>45</sup>, como veremos nun epígrafe posterior.

Debido ao carácter excepcional deste proceso, ou á consecuencia do mesmo, admítense neles determinadas restricións ao dereito de igualdade no acceso á Función Pública.

Na medida en que se trate da conversión dun posto de traballo ocupado por persoal laboral fixo nun posto reservado a funcionarios, configúrase como un procedemento que impide a duplicidade de persoas nun mesmo posto, o que podería ocorrer se se convocasen probas en quenda libre, xa que a garantía de estabilidade no emprego que o Estatuto outorga ao persoal laboral fixo confluiría cun eventual novo funcionario que accedese a ese mesmo posto<sup>46</sup>.

Foi contemplada, por primeira vez, na Lei 23/1988, do 28 de xullo, de Medidas para la Reforma de la Función Pública<sup>47</sup>, que modificou a Lei 30/1984<sup>48</sup>. O artigo 2 daquela Lei engade unha Disposición Transitoria décima quinta na Lei 30/1984 na que se recoñece ao persoal laboral o dereito a permanecer -e promocionar- no posto que ocupa con independencia de que este se reconverte, na relación de postos, a un de carácter funcional. Así mesmo, no apartado segundo, establece un proceso de funcionarización regulando a posibilidade de que o persoal laboral fixo poida acceder á condición de funcionario mediante a superación das correspondentes probas selectivas nas que se valoren como méritos os servizos efectivos prestados na súa condición de laborais.

A **consolidación**, pola súa banda, é aquel proceso que ten como obxectivo transformar un emprego de natureza temporal ou un contrato de natureza indefinida nunha praza de carácter estrutural.

Na base dos procesos de consolidación está a distinción precisada polo Tribunal Supremo, en varias sentenzas<sup>49</sup>, en torno á natureza xurídica do persoal laboral indefinido e o fixo de persoal, da que destacamos a declaración relativa a que,

<sup>45</sup> Cfr: Lei de Función Pública de Galicia.

<sup>46</sup> SENTENZA DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Contencioso-Administrativo, de 12 de febreiro de 2007, RJ/2007/5021.

<sup>47</sup> LEI 23/1988, do 28 de xullo, que modifica a Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, BOE núm. 181, de 29 de xullo de 1988, páx. 23401.

<sup>48</sup> Cfr: LEI 30/1984, do 2 de agosto, de Medidas para a Reforma da Función Pública, RCL/1984/2000, BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984, páx. 22629.

<sup>49</sup> SENTENZAS DO TRIBUNAL SUPREMO, Sala do Social, do 20 de xaneiro de 1998, RJ 1998/1000 e do 27 de maio de 2002, RJ 2002/9893.

"el carácter indefinido del contrato implica desde una perspectiva temporal que éste no está sometido, directa o indirectamente, a un término. Pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones públicas".

En efecto, o desafortunado, e non infrecuente, proceder da Administración nas contratacións temporais, mediando graves irregularidades, desembocaba en sentenzas xudiciais que optaban por declarar aos traballadores nesa situación de carácter indefinido, polo que estes deixaban de ser traballadores temporais sen máis, pero tampouco podían adquirir o carácter de fixos; de feito, o seu cese produciríase no momento en que a praza se cubrixe regulamentariamente. Mesmo algunha sentenza resolvía declarando ao traballador en situación de indefinido e obrigando á Administración a proceder a crear a praza fixa de persoal para ser posteriormente outorgada a aquel.

Pois ben, esta figura contractual do "indefinido non fixo" declarado por sentenza trata de reconducirse, como enseguida veremos cando abordemos a normativa, mediante un proceso de consolidación, creando primeiro a praza de persoal laboral fixo de persoal e, posteriormente, mediando o cumprimento de determinados requisitos, atribuíla a aquel. Trátase, doutra banda, de dar resposta legislativa á acumulación de contratacións temporais irregulares nas Administracións Públicas.

*Funcionarización* e consolidación conflúen, pois, na excepcionalidade que supoñen os procesos que han de levar a cabo para reconverter, por unha banda, un posto de carácter laboral nun funcional e por outro, un emprego indefinido ou temporal nun posto estrutural. Esa excepcionalidade ten como canle as chamadas probas restrinxidas.

### 3.6.1. Probas restrinxidas

O Tribunal Constitucional veu recoñecendo, en varias sentenzas<sup>50</sup>, a existencia de circunstancias **excepcionais** que poden lexitimar a adopción de procedementos tamén excepcionais de acceso á Función Pública nos que se dispense un trato preferente a determinados colectivos, sen que iso constitúa unha vulneración dos principios constitucionais de igualdade, mérito e capa-

<sup>50</sup> SENTENZAS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 27 do 14 de febreiro de 1991, RTC 1991/27, do Pleno e a núm. 130, do 1 de xuño de 2009, RTC 2009/130, da Sala Segunda.

cidade, sempre que teñan como pretensión alcanzar unha finalidade constitucionalmente lexítima, na que se integra tamén a propia eficacia da Administración Pública.

"... si bien no cabe excluir que en determinados casos excepcionales la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre con un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública".

Dous requisitos son, pois, imprescindibles segundo a doutrina xurisprudencial para dispensar un trato diferenciado: a excepcionalidade da situación que se pretenda afrontar, recoñecida en norma con rango de Lei, e a lexitimidade do fin perseguido<sup>51</sup>.

Eses procedementos especiais poderían traducirse, segundo Sentenza do Tribunal Constitucional do 11 de marzo de 2004<sup>52</sup>, tanto na previsión de valoración dos servizos prestados (aos que xa me referín nun epígrafe anterior), o que non significa que deba quedar excluída, de raíz, a concorrencia doutras persoas que non prestasen os devanditos servizos; como no que coñecemos como probas restrinxidas, é dicir, a posibilidade de establecer probas específicas ás que só ten acceso determinado persoal.

É concluínte a Sentenza do Tribunal Constitucional xa citada do 14 de febreiro de 1991<sup>53</sup>, cando sinala que, en todo caso, deben respectarse os principios de mérito e capacidade.

"la previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no puede ser entendida a la luz de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española como autorización a la Administración para establecer o regular estas pruebas sin respetar los conceptos de mérito y capacidad, requisitos constitucionales que no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios pero

<sup>51</sup> Cfr: SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL do 1 de xuño de 2009, RTC/2009/130.

<sup>52</sup> SENTENZA DO PLENO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 38, do 11 de marzo de 2004, RTC/2004/38.

<sup>53</sup> Cfr: SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL do 14 de febreiro de 1991, RTC/1991/27.

que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente al tener que respetarse en todo caso también para los interinos y contratados los principios constitucionales de mérito y capacidad".

Pois ben, esas probas restrinxidas contribúen a alcanzar as citadas *funcionarización* ou consolidación cando pretenden dar solución a colectivos singulares e posibilitan que a natureza xurídica da súa relación temporal coa Administración se transforme nunha relación permanente, funcionarial ou laboral.

### 3.6.2. A *funcionarización* e a consolidación na normativa

Tendo en conta que son moitas as normas dos distintos ámbitos territoriais que contemplan estes procesos de *funcionarización* e consolidación, seleccionaremos unicamente algunha delas -Estatuto Básico; Lei de Función Pública de Galicia e V Convenio Colectivo do Persoal Laboral da Xunta de Galicia- que nos permita afianzar estes conceptos.

Por unha banda, o Estatuto Básico del Empleado Público, garantindo en todo caso os principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade, e mediante procesos que inclúan as preceptivas probas de capacidade, inclúe na súa Disposición Transitoria segunda a posibilidade de *funcionarización* do persoal laboral fixo que desempeñe funcións ou postos clasificados como propios de persoal funcionario,

Disposición Transitoria segunda. Persoal Laboral fixo que desempeña funcións ou postos clasificados como propios de persoal funcionario.

"El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición."



e, na Disposición Transitoria cuarta, autoriza ás Administracións Públicas correspondentes a efectuar procesos de consolidación do persoal interino ou laboral anterior a 1 de xaneiro de 2005,

Disposición Transitoria cuarta. Consolidación do emprego temporal.

- “1. 1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de xaneiro de 2005.
2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.”

Na nosa Comunidade Autónoma, a Lei de Función Pública regula en varias Disposicións Transitorias verdadeiros procesos de funcionarización e consolidación. Así, na Disposición Transitoria primeira establécese un prazo máximo para que a Xunta de Galicia realice a convocatoria de probas selectivas para *funcionarizar* ao persoal laboral fixo que ocupe prazas que, pola natureza das súas funcións, deban ser ocupadas por funcionarios.

“Disposición Transitoria Primera. En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, la Xunta de Galicia convocará las pruebas selectivas para la realización de un proceso de *funcionarización* del personal laboral fijo que ocupe plazas que, por la naturaleza de sus funciones, deban ser ocupadas por personal funcionario, previa valoración, clasificación y determinación de los puestos de trabajo afectados, que será aprobada por el Consello de la Xunta de Galicia.

Las pruebas selectivas que se realicen en el marco del proceso de *funcionarización* respetarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad y valorarán, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados como personal laboral en los puestos objeto de *funcionarización*.”

Na Disposición Transitoria sétima concrétese ese proceso de funcionariza-

ción, establecendo, en primeiro lugar, o carácter voluntario que se lle concede ao persoal laboral fixo que ocupa prazas atribuíbles a funcionarios de acudir ás convocatorias correspondentes –establécense tres convocatorias consecutivas– para adquirir a condición de funcionario. A continuación, determínase que as probas consistirán na superación dun concurso–oposición, no que se valorarán os servizos prestados. E, para rematar, en caso de non superar os procesos selectivos, dispónse que o persoal laboral continuará mantendo o seu vínculo laboral coa Administración como persoal laboral fixo ocupando praza de funcionario en RPT.

"Disposición Transitoria Séptima. 1. El personal contratado laboral fijo que ocupe puestos de trabajo que, por la naturaleza de sus funciones, deben ser desempeñados por personas funcionarias, podrá acceder a la condición de personal funcionario, si voluntariamente optase por ello, a través de la superación de un concurso–oposición libre, en el que se valorarán los servicios efectivos prestados, teniendo en cuenta los criterios de mérito y capacidad.

2. La valoración de los servicios prestados se aplicará en tres convocatorias consecutivas y durante su tiempo de tramitación. La puntuación alcanzada se acumulará a la obtenida en la fase de oposición, y el total constituirá la puntuación final del concurso–oposición. Será condición necesaria que en cada una de las pruebas y en el curso selectivo de formación, en su caso, se obtenga la puntuación mínima, fijada en las bases de la correspondiente convocatoria, que acreditará la idoneidad de la persona candidata.

3. El personal al que se refieren los apartados anteriores que no supere el concurso–oposición en las tres convocatorias mantendrá con la Administración su vínculo laboral que le otorga el derecho al desempeño de un puesto de trabajo de análogas condiciones y en la misma localidad donde venga prestando sus servicios."

Novamente, na Disposición Transitoria oitava, contéplase un proceso de funcionarización e, neste caso, inclúe tanto o persoal interino como aqueles en réxime de contratación administrativa como interinos, incluso os contratados administrativos en situación de expectativa de acceso<sup>54</sup>. Ademais, en virtude da Disposición Transitoria décima, este proceso esténdese ao persoal sometido a réxime laboral que preste servizos nas corporacións de dereito público da

---

<sup>54</sup> Nota: contratados administrativos que, conforme ao derogado Decreto 57/1983, de 6 de abril, que regulaba a Función Pública da Xunta de Galicia, estean en activo á entrada en vigor da derogada Lei 4/1988, de 26 de maio, de Función Pública de Galicia

Consellería de Pesca<sup>55</sup>. Pois ben, no proceso previsto nesta Disposición Transitoria oitava, regúlase a posibilidade deste persoal de acceder á condición de persoal funcionario mediante a participación nun concurso-oposición no que se valorarán os servizos prestados, concurso no que poderán participar, igualmente, os funcionarios de carreira. Para rematar, establécese que, en caso de non superar as probas correspondentes –concédense tamén tres posibilidades–, este persoal poderá continuar prestando os seus servizos na situación xurídica en que o viña facendo, situación que non condicionará a consideración de vacante do posto.

"Disposición Transitoria octava. 1. El personal transferido por el Estado, tanto en régimen de contratación administrativa como interino, y el personal interino seleccionado a través de las oportunas pruebas convocadas por la Xunta, así como los contratados administrativos en situación de expectativa de acceso a la función pública conforme al Decreto 57/1983, de 6 de abril , que estuviese en activo a la entrada en vigor de la Ley 4/1988 , y el que estuviese al servicio de la Comunidad Autónoma de Galicia el 1 de mayo de 1990, podrá acceder a la condición de personal funcionario mediante la participación y superación de un concurso-oposición libre, y en su convocatoria se deberán respetar los criterios de mérito y capacidad y en él se valorarán los servicios efectivos prestados.

2. El personal que no supere dicha prueba selectiva tendrá derecho a la valoración de los servicios prestados en otras dos convocatorias consecutivas y a continuar prestando servicios en la Administración autonómica mientras no se celebren, manteniendo su situación jurídica anterior. Tal situación no condicionará la consideración de vacante del puesto de trabajo que viniese desempeñando.

3. El personal funcionario de carrera de la Administración autonómica que reúna los requisitos necesarios."

Para rematar, a Disposición Transitoria décima cuarta contempla as directrices a seguir nun proceso de consolidación que se sitúa no marco de redución da temporalidade e co obxecto de aumentar a estabilidade no emprego público e que afecta a todas aquelas prazas cubertas, interina ou temporalmente, con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2005. Transcribimos a continuación a Disposición sen estendernos nela para posteriormente pasar a analizar con máis detalle o proceso de consolidación do persoal laboral da Comunidade

<sup>55</sup> Cfr: Lei de Función Pública de Galicia, Disposicións Transitorias cuarta e décima.

Autónoma regulado no vixente Convenio Colectivo do persoal laboral da Xunta de Galicia no que, no que se refire ao persoal laboral contemplado, abarca un marco temporal máis amplo.

"Disposición Transitoria Decimocuarta. Dentro del marco de las medidas de reducción de la temporalidad y con el objeto de aumentar la estabilidad en el empleo público en la Administración general de la Xunta de Galicia, la Comunidad Autónoma Gallega desarrollará, por una sola vez por plaza, un proceso selectivo de carácter extraordinario para la substitución de empleo interino o temporal por empleo fijo.

Será aplicable a estos procesos lo dispuesto en el artículo 63.2 de esta Ley.

El proceso afectará a aquellas plazas que estén cubiertas, interina o temporalmente, con anterioridad al 1 de xaneiro de 2005 y que continúen, temporal o interinamente, cubiertas en el momento de la convocatoria.

Las plazas que en el momento de la entrada en vigor de esta disposición estén en la situación prevista en el párrafo anterior se reservarán para su oferta en los procesos extraordinarios que se realicen.

Los procesos selectivos respetarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y se efectuarán por el sistema de concurso-oposición abierto.

El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, las tareas y las funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso se podrán valorar, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

La valoración de méritos de las personas que superasen la fase de oposición sólo podrá otorgar una puntuación proporcionada, que no determinará, por sí misma, el resultado del proceso selectivo."

En efecto, no ámbito do persoal laboral da nosa Comunidade Autónoma, o V Convenio Colectivo Único para o persoal da Xunta de Galicia<sup>56</sup> recolle na Disposición Transitoria décima un detallado proceso de consolidación do persoal laboral indefinido ou contratado para obra ou servizo de carácter estrutural, nos seguintes termos:

"Décima. O persoal que, con efectos anteriores ao 7-10-1996, tivese re-

<sup>56</sup> V CONVENIO COLECTIVO ÚNICO PARA O PERSOAL LABORAL DA XUNTA DE GALICIA, DOG núm. 213, do 13 de novembro de 2008

coñecida a condición de indefinido na súa relación laboral por sentenza xudicial firme ou por resolución da Subsecretaría de Traballo e Asuntos Sociais do 24-7-1997 en virtude das previsións contidas no plan de emprego do INEM así como aquel que teña unha antigüidade con anterioridade ao 1-7-1998 na prestación de servizos para a Xunta de Galicia en virtude de sentenza xudicial que recoñeza a súa condición de persoal laboral indefinido, ou fose contratado directamente pola Xunta de Galicia baixo a modalidade de obra ou servizo determinado, para a realización de programas ou servizos de carácter estrutural, ou aqueloutro integrado por transferencia, terá os mesmos dereitos que o persoal laboral fixo.

A Administración, no prazo de doce meses creará, de ser o caso, os devanditos postos de traballo nas distintas RPT da Xunta de Galicia e posteriormente convocará un proceso selectivo mediante concurso ao cal terá a obrigaón de concorrer o persoal a que se fai referencia no punto anterior.

O devandito concurso respectará os principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade e nel valorarase preferentemente a antigüidade e os cursos de formación e perfeccionamento na categoría e procesos selectivos superados. Os que o superen adquirirán a condición de persoal laboral fixo da Xunta de Galicia.

Para aquel persoal que teña unha antigüidade posterior ao 30-6-1998 e anterior ao 1-1-2005 na prestación de servizos para a Xunta de Galicia en virtude de sentenza xudicial que recoñeza a súa condición de persoal laboral indefinido, ou fose contratado directamente pola Xunta de Galicia baixo a modalidade de obra ou servizo determinado, para a realización de programas ou servizos de carácter estrutural, ou aquel integrado por transferencia será obxecto dun proceso de consolidación de emprego segundo o establecido na disposición transitoria cuarta da Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico del Empleado Público e a disposición adicional decimoquinta deste convenio".

O contido desta Disposición pode concretarse en dous grandes apartados, un dirixido á consolidación do persoal laboral anterior ao 1 de xullo de 1998, e outro para o comprendido entre o 1 de xullo de 1998 e o 31 de decembro de 2004:

- a. Con respecto ao persoal anterior ao 1 de xullo de 1998, distinguimos os seguintes momentos:
  - a.1. Un primeiro momento no que se recoñecen os mesmos dereitos que ao persoal laboral fixo ao seguinte persoal:

- a.1.1. Persoal laboral indefinido, con efectos anteriores ao 7 de outubro de 1996, recoñecido por sentenza xudicial firme.
- a.1.2. Persoal laboral indefinido en virtude do Plan de Emprego do INEM por Resolución de xullo de 1997.
- a.1.3. Persoal laboral indefinido con antigüidade anterior ao 1 de xullo de 1998 en virtude de sentenza xudicial.
- a.1.4. Persoal contratado directamente pola Xunta baixo a modalidade de obra ou servizo determinado, para a realización de programas ou servizos de carácter estrutural.
- a.1.5. Todo aquel integrado por transferencia.
- a.2. Un segundo momento no que a Administración deberá crear os postos de traballo na RPT (recordemos aquí a necesidade de dotar os postos fixos de persoal con carácter previo á conversión do persoal indefinido en fixo), para o que se determina un prazo de 12 meses.
- a.3. Creados eses postos, convocarase un proceso selectivo dirixido a adquirir a condición de persoal laboral fixo, mediante o sistema de concurso no que se valorarán preferentemente a antigüidade e os cursos de formación e perfeccionamento.
- b. Con respecto ao persoal con antigüidade posterior ao 30 de xuño de 1998 e anterior ao 1 de xaneiro de 2005 que reúna os requisitos que sinalamos a continuación, o Convenio contempla un proceso de consolidación ao amparo da Disposición Transitoria cuarta do EBEP:
  - b.1. O persoal ao que vai dirixido este segundo proceso é todo aquel que, coa antigüidade sinalada, ostente a seguinte condición:
    - b.1.1. Persoal laboral indefinido recoñecido por sentenza xudicial.
    - b.1.2. Fose contratado directamente pola Xunta baixo a modalidade de obra ou servizo determinado, para a realización de programas ou servizos de carácter estrutural.
    - b.1.3. Todo aquel integrado por transferencia.
  - b.2. Este persoal será obxecto dun proceso de consolidación segundo o establecido na Disposición transitoria cuarta do EBEP antes citada, é dicir, mediante un proceso que deberá incluír probas de capacitación, aínda que proceda, así mesmo, a valorar como méritos os servizos prestados, valoración que deberá gardar, en todo caso, unha proporción razoable que non determine o resultado do proceso selectivo.

Como podemos constatar os procesos de funcionarización e consolidación foron amplamente abordados pola normativa coa finalidade de resolver os

abusos en que se estaba incorrendo coa atribución de interinidades para postos que deberían ser desempeñados por funcionarios de carreira e nas situacións de eventualidade e temporalidade en empregos laborais.

A nota esencial destes procedementos é a súa configuración para solucionar problemas conxunturais. Agora ben, se non se articulan normativamente sistemas de control ou responsabilidade dos órganos que asumen os nomeamentos de funcionarios interinos ou as contratacións de persoal laboral, que eviten a perpetuidade *contra natura* das situacións de interinidade ou o abuso ou ausencia de xustificación nas contratacións temporais, a *funcionarización* e a consolidación deixarán de ter ese carácter de excepcionalidade.

#### 4. REVISIÓN DO SISTEMA

É notorio que a ríxida estrutura funcionarial establecida no Texto Constitucional crebou ou, cando menos, os seus contornos son espurios. O lexislador constitucional cando regula, por unha banda, un Estatuto dos Traballadores e, por outro, un Estatuto dos Funcionarios Públicos, parte do feito de que a situación dos traballadores é substancialmente distinta da situación dos funcionarios, polo seu contido, alcance e ámbito diferente de función e actuación. Por iso independiza e diversifica a súa regulación lexislativa, someténdoo a regulacións diferenciadas que non parecen irrazoables<sup>57</sup>56.

En efecto, a dualidade de réximes xurídicos, estatutario e laboral, desenvolveuse de tal xeito nas últimas décadas que xa é consubstancial ao noso modelo de emprego público. Este carácter dual consolídase plenamente no texto do EBEP, que reduce significativamente as diferenzas entre ambos réximes. A laboralización do funcionario público e a *funcionarización* do laboral reafírmense inequivocamente.

A *funcionarización* e a consolidación, procesos intensificados a raíz da proliferación de organismos instrumentais, perden progresivamente ese carácter de excepcionalidade que os definía para previrnos acerca da súa inmediata consolidación como unha nova vía de acceso á Función Pública, vía que, en íntima conexión cos procedementos citados, vén sendo configurada, nestes últimos anos, e de forma crecente, polos Tribunais.

Ademais da gravidade que pode inferirse desta desnaturalización dos sistemas de acceso ao emprego público, desta eventual creba de garantías, estas

<sup>57</sup> SENTENZA DO PLENO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, núm. 57, de 27 de xullo de 1982 (RTC/1982/57).

circunstancias dificultan afrontar con eficacia o primeiro elo necesario para a racionalización do emprego público, a planificación.

É preciso dotar ao sistema de procedementos que permitan esixir o control ou responsabilidade dos órganos que asumen os nomeamentos dos funcionarios interinos ou as contratacións de persoal laboral. É necesario realizar unha revisión sistemática, minuciosa e homoxénea das distintas Administracións Públicas que nos faculte para profundar no coñecemento dos seus efectivos para deseñar, sobre unha base sólida, un sistema de acceso coherente, homoxéneo e que contribúa, non só a garantir os importantes principios de igualdade, mérito e capacidade, senón tamén a asegurar a eficacia da Administración fundamentada na calidade de quen a serven.

Para acadar eses obxectivos, é imperativo romper, dunha vez por todas, coa Administración decimonónica que arrastramos e introducir novos parámetros máis acordes coa conxuntura actual.

No que ao reducido ámbito do noso estudo se refire, a consecución dese obxectivo se traduciría nunha nova reconsideración da metodoloxía a seguir nas probas para acceder ao emprego público, buscando un maior equilibrio entre o peso que representa a capacidade memorística e o razoamento analítico e práctico naquelas. Tal e como están configuradas ata agora as probas de acceso á Administración no noso país, o que sí poñen de manifesto, sen dúbida algunha, é a capacidade memorística e de resistencia do opositor, pero son bastante deficitarias en canto á capacidade de razoamento analítico e práctico.

No marco actual de grave limitación de recursos económicos, a defensa do interese xeral consubstancial á figura do empregado público debe presidir a procura dunha mellora no aproveitamento dese factor humano, sen caer na tentación de priorizar os custos.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

### • DOUTRINA

DÍEZ QUESADA, A. e GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M. (2009): *El Estatuto Básico del Empleado Público y sus posibilidades renovadoras del Empleo Público Local*, Capítulo II do libro *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, La Ley 4028/2010.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2008): *El Estatuto Básico del Em-*



pleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público. *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, 139/2008 (Estudios). Madrid: Editorial Civitas.

LÁZARO, J. L. (2008): *Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio*. Artigo inserido na obra *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial La Ley, xaneiro de 2008.

LONGO, F. (1996): Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9 (febreiro). Caracas.

MINTZBERG, H. (1996): Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review* (maio-xuño).

OJEDA AVILÉS, A. (1998): *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las Administraciones Públicas*. Granada: Editorial Comares, Biblioteca básica de derecho del trabajo.

PALOMAR OLMEDA, A. (2008): La Oferta de Empleo Público ante el control jurisdiccional: hacia su verdadera dimensión. *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, 140. Madrid: Editorial Civitas.

#### • INFORMES E OUTROS DOCUMENTOS

DEFENSOR DEL PUEBLO, Funcionarios interinos y Personal Eventual: La Provisionalidad y Temporalidad en el Empleo Público, Informe monográfico do ano 2003.

INFORME de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público do 25 de abril de 2005, Ministerio das Administracións Públicas, INAP goberna, Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública.

INFORME ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEO, nº 9/2009, sobre Eficiencia e eficacia das actividades de selección de persoal levadas a cabo pola Oficina Europea de Selección de Persoal.

OFICINA EUROPEA DE SELECCIÓN DE PERSOAL, [http://europa.eu/epso/index\\_es.htm](http://europa.eu/epso/index_es.htm).

SEVACH, "Un Observatorio para el Empleo Público: el cuento de nunca acabar", *El blog de Derecho Público de Sevach*, <http://contencioso.es>.

#### • SENTENZAS

Sentenza do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 57, do 27 de xullo de 1982 (RTC\1982\57).

Sentenza do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 99, do 11 de xuño de 1987, RTC\1987\99.

Sentenza do Tribunal Constitucional, núm. 67, da Sala Segunda, do 18 de abril de 1989, RTC\1989\67.

Sentenza do Tribunal Constitucional, núm. 68, da Sala Primeira, do 19 de abril de 1989, RTC 1989\68.

Sentenza do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 27 do 14 de febreiro de 1991, RTC

1991\27.

Auto do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 63, do 12 de marzo de 1996, RTC 1996\63.

Auto do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 317, do 29 de outubro de 1996, RTC 1996\317.

Sentenza do Tribunal Constitucional, núm. 174, Sala Segunda, do 11 de novembro de 1996, RTC 1996\174.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Social, do 20 de xaneiro de 1998, RJ 1998\1000.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 30 de novembro de 1999, RJ\2000\3203.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, do 26 de xaneiro de 2000, RJ\2000\392.

Sentenza do Pleno do Tribunal Constitucional, núm. 37, do 14 de febreiro de 2002, RTC\2002\37.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Social, do 27 de maio de 2002, RJ 2002\9893.

Sentenza do Tribunal Constitucional, núm. 107, da Sala Primeira, do 2 de xuño de 2003, RTC\2003\107.

Sentenza do Pleno do Tribunal Constitucional, núm.38 do 11 de marzo de 2004, RTC\2004\38.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, do 12 de febreiro de 2007, RJ\2007\5021.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, do 29 de xaneiro de 2008, RJ\2008\685.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 31 de maio de 2008.

Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, do 24 de xuño de 2008, RJ\2008\6696.

Sentenza do Tribunal Constitucional, núm. 130, da Sala Segunda, do 1 de xuño de 2009, RTC\2009\130.

#### • **NORMATIVA**

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA do 27 de decembro de 1978.

DECRETO 57/1983, do 6 de abril, que regulaba a Función Pública da Xunta de Galicia, LG\1983\586, DOG núm. 34 do 15 de abril de 1983 (derrogado).

REAL DECRETO LEXISLATIVO 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, RCL\1986\1238, BOE núm. 96, do 22 de abril de 1986.

LEI 30/1984, do 2 de agosto, de Medidas para a Reforma da Función Pública, RCL\1984\2000, BOE núm. 185, do 3 de agosto de 1984, páx. 22629.

- LEI 23/1988, do 28 de xullo, que modifica a Lei de Medidas para a Reforma da Función Pública, BOE núm. 181, do 29 de xullo de 1988, páx. 23401.
- REAL DECRETO 896/1991, do 7 de xuño, polo que se establecen as Regras básicas e programas mínimos aos que se debe axustar o procedemento de selección dos Funcionarios da Administración Local, RCL 1991\1522, BOE núm. 142, do 14 do xuño de 1991, páx. 19669.
- REAL DECRETO 364/1995, do 10 de marzo, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Ingreso de Persoal da Administración, Provisión de Postos e Promoción, RCL 1995\1133, BOE núm. 85, do 10 de abril de 1995, páx. 10622.
- DECISIÓN 2002/620/CE, do 25 de xullo de 2002, de creación da Oficina de Selección de Persoal das Comunidades Europeas (EPSO).
- DECRETO 37/2006, do 2 DE MARZO, que regula el nomeamento de persoal interino para o desempeño con carácter transitorio de prazas reservadas a funcionarios e a contratación temporal de persoal laboral da Xunta de Galicia, LG\2006\78, DOG núm. 48, do 9 de marzo de 2006, páx. 3478.
- ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Lei 7/2007, do 12 de abril, RCL 2007\768, BOE nº 89, do 13 de abril de 2007, páx. 16270.
- DECRETO LEXISLATIVO 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba a Lei de Función Pública de Galicia, LG\2008\255, DOG núm. 114, do 13 de novembro de 2008, páx. 11359.
- V CONVENIO COLECTIVO ÚNICO PARA O PERSOAL LABORAL DA XUNTA DE GALICIA, DOG núm. 213, do 13 de novembro de 2008.
- LEI 2/2009, do 23 de xuño, que modifica o Texto Refundido da Lei de Función Pública de Galicia, DOG núm. 122, de 24 de xuño de 2009, páx. 10894.
- DECISIÓN 2010/51/JE do 19 de xaneiro, pola que se modifica a Decisión do 25 de xullo de 2002, de creación da EPSO.
- REAL DECRETO 868/2010, do 2 de xullo, polo que se crea o Observatorio del Empleo Público, BOE núm. 170, do 14 de xullo de 2010, páx. 61874.
- LEI 15/2010, do 28 de decembro, de Medidas fiscais e administrativas, LG\2010\543, DOG núm. 250, do 30 de decembro de 2010, páx. 21372.